Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

520 Per. It. 465

Archivio

di

Studi Corporativi

diretto da

GIUSEPPE BOTTAI

R. UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PISA

Volume III

Pisa - Stab. Pacini Mariotti, 1932 - XI

Anno III Fasc. III

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

520 Per. It. 765

Archivio

di

Studi Corporativi

diretto da

GIUSEPPE BOTTAI

R. UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PISA

Volume III

Pisa - Stab. Pacini Mariotti, 1932 - XI

Anno III Fasc. III

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Sommario:

Ugo Spirito — *Economia programmatica* . . . Pag. 289

Emilio La Rocca — *Economia e Corporativismo* . . » 301

Giovanni Miele — *In tema di successione, degli enti territoriali autarchici* . . . » 345

Carlo Alberto Biggini — *Regime Parlamentare e Costituzioni del dopo-guerra* . . . » 401

Arnaldo Volpicelli — *Corporativismo e scienza del diritto* - Risposta al Prof. Cesarini Sforza . . . . » 423

ARCHIVIO DI STUDI CORPORATIVI

DIRETTO DA G. BOTTAI

CON LA COLLABORAZIONE DEI PROFESSORI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA E DELLA SCUOLA SUP. DI SCIENZE CORPORATIVE DELLA R. UNIVERSITÀ DI PISA

Redattore capo: ARNALDO VOLPICELLI

Si pubblica in fascicoli trimestrali di circa 150 pagine ciascuno

---

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO

Per l'Italia L. 50 — Per l'Estero L. 100 — Un fascicolo separato L. 20

Direzione e Amministrazione: Scuola Superiore di Scienze Corporative presso la R. Università di Pisa.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Economia programmatica

L' intervento dello Stato nella vita economica diventa ogni giorno più importante e profondo, estendendosi fino ai rami più sottili e periferici e giungendo là dove il dogma della proprietà privata era sembrato un ostacolo insuperabile. E tutti — o almeno tutti quelli che hanno la sensibilità non menomata da preconcetti scientifici o da preconcetti politici — sentono che questo progressivo allargarsi dell' ingerenza statale cosituisce una necessità ineliminabile della vita moderna ed anzi la sua caratteristica essenziale. Ma tutti, al tempo istesso, sentono anche che l' intervento statale, così come oggi è concepito e attuato, non va; e che, pur essendo necessario, è più un male che un bene; più una fatalità cui lo Stato è costretto a piegarsi, che non un atto di volontà costruttrice e perfezionatrice. Lo Stato interviene perchè è la realtà che minaccia il disastro e reclama d'urgenza un'opera di salvataggio; interviene perchè senza di esso una ruota, più ruote, molte ruote non andrebbero e tutta la macchina si arresterebbe e rovinerebbe; interviene, soprattutto, perchè il cosiddetto equilibrio economico non riesce a instaurarsi spontaneamente, e nell'attesa del suo ipotetico avvento milioni di uomini morirebbero di fame. Ma, appunto per tale funzione di necessità contingente, l' intervento è la medicina che si tenta per sollevare l'organismo malato, non il nutrimento vitale del sano: è un espediente con cui si cerca di mantenere in piedi un corpo guasto, non un principio ricostruttivo di questo. E ne viene di conseguenza che, comunque l' intervento sia effettuato, esso non risponda al fine proposto e sia, in pari tempo, troppo e troppo poco, sempre più poco

240618

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

diventando via via che si allarga e si approfondisce. Troppo, perchè l'opera di puntellamento e di salvataggio implica un continuo spostamento di ricchezze e di redditi, che rende sempre più instabile la vita economica: troppo poco, perchè quanto più lo Stato moltiplica il suo intervento tanto più frammenta e disperde le energie di cui dispone.

Quale la ragione e quale il rimedio di questa situazione antieconomica e insostenibile?

La ragione è che l'azione economica statale è fondata tuttavia sul presupposto di un'economia liberale: essa si approfondisce e si estende, ma sempre in relazione a una vita economica imperniata nei capisaldi dell' individualismo, e contro di essa perciò valgono in modo assoluto tutte le critiche mosse dagli economisti classici all' intervento dello Stato. Se la vita economica risulta dal libero giuoco delle forze in campo e condizione del suo rigoglio è appunto l'arbitrio dei singoli, è chiaro che ogni intervento statale — e cioè ogni limitazione della libertà dei singoli — è economicamente svantaggioso. L'economia liberale lo giustificava solo in via eccezionale e per ragioni *extraeconomiche*: l'economia fascista lo ammette con larghezza sempre maggiore e spesso per ragioni prevalentemente economiche; ma alla maggiore larghezza non corrisponde ancora un'adeguata trasformazione del mondo nel quale si vuole operare. Perchè è evidente che, se si vuole tener fede all' individualismo economico (iniziativa privata), occorre mantenere la conseguenza del non intervento; e se si vuole, invece, affermare la necessità metodica di questo, bisogna abbandonare il presupposto individualistico. Ora, è vero che di fatto la realtà del principio e delle forme economiche individualistiche va trasformandosi e superandosi, ma è vero altresì che la trasformazione è solo in parte iniziata e che il periodo di transizione è caratterizzato dalla pericolosissima coesistenza di una vita economica fondata sul principio individuale e di un intervento statale che continuamente la nega e la disorganizza. Il che significa, in altri termini, che tanto prima si uscirà dal periodo di crisi strutturale e istituzionale, quanto prima sapremo superare l'antinomia e negare ogni residuo di atomismo economico. Finchè l'antinomia non sarà risolta l'istanza liberale con-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

tro l'intervento avrà sempre ragion d'essere in linea di principio, e in linea di fatto l'intervento statale diventerà sempre più gravoso e pericoloso.

* * *

Quale sia poi la via concreta da seguirsi per superare l'antinomia e la crisi che ne deriva, può rilevarsi dall'analisi del *modo* con cui attualmente lo Stato interviene. Esistono di fatto nella nazione tante aziende private che perseguono fini economici propri: se qualcuna di esse entra in crisi e minaccia di fallire coinvolgendo nella rovina gli interessi di molti, lo Stato cerca di salvare la situazione e di mantenere in vita l'azienda pericolante. Ma tale risultato è possibile ottenere soltanto col costringere direttamente o indirettamente una o più o tutte le altre aziende a cedere una parte dei loro beni. Se le aziende da sovvenzionare sono molte e se i beni occorrenti alla loro sistemazione sono rilevanti — in altre parole, se l'intervento dello Stato si estende —, tutta l'economia della Nazione è profondamente viziata, e il continuo spostamento di ricchezze, operato in maniera disorganica e sotto l'assillo di necessità immediate, si converte fatalmente in distruzione di ricchezze. Per salvare il bilancio di un'azienda si incide sul bilancio di altre aziende e si apre così la via a nuovi dissesti e a nuovi salvataggi, in un ritmo crescente e tumultuoso che non consente più di arrestarsi e di tornare indietro.

Caratteri, dunque, dell'attuale intervento statale sono: *a*) l'esistenza di una molteplicità indefinita di aziende private; *b*) l'ignoranza, da parte dello Stato, della loro vita tecnica ed economica fino al momento del pericolo; *c*) il salvataggio delle aziende meno valide fatto a spese delle migliori; *d*) l'alterazione indiretta e perciò cieca dei bilanci di queste ultime e l'ignoranza delle possibili conseguenze. In conclusione: intervento immediato e disorganico caratterizzato dalla imprecisione e dalla imprevedibilità della massima parte dei suoi effetti.

Vero è che oltre questa specie di intervento — di salvataggio

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

e di sovvenzioni, e, correlativamente, di prelievo e di tassazione — v'è anche, nella prassi del regime, tutta un'opera di disciplina della vita economica, indipendente dalle sorti delle singole aziende e ispirata dalla volontà di un nuovo assetto economico nazionale; ma quest'opera è destinata fatalmente a scarsissimi effetti sino a quando perdurerà l'altra specie d' intervento, che toglie ogni fondamento stabile al nuovo processo costruttivo. Occorre svellere dalle radici la mala pianta dell'individualismo economico, perchè si possa procedere non illusoriamente.

Negare l' individualismo economico vuol dire negare l'autonomia assoluta della singola azienda, o addirittura negare la molteplicità delle aziende e convertire queste in elementi organici dell'unica azienda nazionale.

Se guardiamo alla vita di un grande organismo economico e finanziario — una grande società anonima, un *trust,* una banca, ecc. — notiamo ch'esso risulta di molti elementi relativamente autonomi — fabbriche, officine, magazzini, negozi, succursali, ecc. — che tuttavia vivono in una stretta interdipendenza e perseguono fini economici determinati da una direzione e da un'amministrazione centrali. Ora, se consideriamo la nazione come un organismo economico e ammettiamo che essa abbia un fine economico proprio, non potremo concepire le aziende in essa esistenti se non come interdipendenti e subordinate a una direzione e amministrazione unica, alla quale facciano capo le direzioni e le amministrazioni singole. O si instaura l'amministrazione unica, e allora la vita economica della nazione avrà un'effettiva unità, la vita delle particolari aziende avrà un ritmo regolare e sicuro, l' intervento dello Stato non avrà più ragione di essere perchè lo Stato coinciderà con tutto l'organismo; o all'amministrazione unica non si vuole arrivare, e allora la nazione sarà in balìa degli interessi particolari, la singola azienda continuerà a risentire dei marosi che la porteranno in alto o la inabisseranno da un momento all'altro, l' intervento dello Stato si protrarrà di contingenza in contingenza in una diuturna opera di Sisifo. Ogni via intermedia non può essere che illusoria: tra una soluzione ragionevole e una irragionevole l'alternativa ha la forza del dilemma, e la via di mezzo scivola ineluttabilmente nel termine negativo.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

* * *

Dire azienda o organismo economico unico non vuol dire naturalmente equiparare in modo assoluto la vita economica della nazione a quella di un gigantesco *trust*. S' intende che, considerando un sistema tanto vasto e tanto complesso, diversi debbono essere i criteri direttivi, organizzativi e amministrativi, e soprattutto diverso deve essere il rapporto tra centro e periferia. Tuttavia dell'azienda unica la nazione deve avere i caratteri fondamentali, quelli cioè che consentano alle varie parti di comporsi e di agire armonicamente. E tali caratteri non potranno certamente riscontrarsi fino a quando non si saranno poste le condizioni imprescindibili di ogni azione unitaria: il *programma*, e l'*organo* che lo formuli e lo ponga in esecuzione.

Programma significa visione integrale e sistematica di tutte le forze economiche, assegnazione del compito di ognuna nell'organismo, determinazione del fine economico da raggiungere: programma significa, in una parola, bilancio preventivo. Ogni azienda, si sa, fa il suo, ma ognuna, appunto, per conto suo; senza che nella formulazione dei singoli bilanci vi possa essere altra preoccupazione oltre quella della massima fortuna della particolare azienda. Ma perchè la fortuna del singolo si risolva in quella della nazione e viceversa, occorre che i singoli bilanci si risolvano nell'unico nazionale e da questo tutti gli altri scaturiscano. Che è poi, all' ingrosso, quel che sempre avviene e sempre è avvenuto, in quanto ognuno, che agisca economicamente, spia nei bilanci degli altri e cura, bene o male, di armonizzare la propria azione con quella comune; e in quanto lo Stato, sia pure indirettamente, vigila e pone le condizioni di una certa armonia e sistematicità nei fini e nei mezzi per raggiungerli. Ma è, ben s'intende, quell'unità che c'è e c'è sempre stata per il fatto stesso di esserci una società: un'unità di fatto, che fa giustizia, sommaria e caotica, degli individualismi sfrenati e delle volontà disgregatrici: un'unità naturale della quale tanto si compiacciono e s'infatuano i liberali di tutte le risme. Ora si tratta, invece, di persuaderci che quella è una povera unità, naturale solo nel senso

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

che è la minima possibile, senza disciplina, senza legge, senza sistema, senza una vera coscienza; e, tuttavia, in quanto unità, già un principio di coordinazione e di intesa, un fine vagamente proposto e perseguito. Per uscire davvero dal liberalismo occorre superare questo abbozzo d'unità, più prossimo al caos che non al sistema; non accontentarsi di un'intesa generica che costa un dispendio di energie infinitamente superiori al fine raggiunto; non far compiere a ognuno e malamente uno sforzo di unificazione, di continuo sboccante nel frammentarismo: ma porre in termini espliciti ciò che è implicito, vale a dire porsi chiaramente il problema dell'unità, della collaborazione, del sistema, ossia del programma di lavoro. Non più l'*homo oeconomicus* arbitro di se stesso e unico giudice del suo interesse nella lotta con gli altri, ma gli *homines oeconomici,* ovvero morali, alla ricerca di un fine e di una norma, alla cui luce concordemente operare. Chiunque abbia fede nel pensiero o nella logica non può non convenire nella necessità di questo ulteriore sviluppo della vita in genere e della economica in ispecie, verso un ideale di sempre maggiore armonia razionale. L'espressione massima dell' individualismo, il capitalismo, è oggi al termine della parabola, e la spaventosa crisi cui ha messo capo comincia già da più parti a far aprire gli occhi sulla realtà della nuova via che si dovrà percorrere (1).

Programma, dunque, e cioè subordinazione della volontà e dei fini di ciascuno al sistema di cui ciascuno fa parte, secondo una divisione del lavoro consapevolmente predisposta sulla base del bilancio di tutte le forze che la nazione possiede. Programma che via via si completi, si perfezioni, si rinnovi, con il perfezionarsi e il rinnovarsi degli elementi che lo compongono e del criterio di formulazione, ma che tuttavia si svolga con regolare continuità e unità di processo, sì da garantire l'economicità dell'azione di tutti e di ciascuno.

---

(1) Anche W. SOMBART — storico diligentissimo del capitalismo — vede oggi nella *Planwirtschaft* l'avvenire certo della nuova economia. Cfr. *Die Zukunft des Kapitalismus,* Berlin, 1932.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

* * *

Ma perchè un programma sia possibile, possa cioè formularsi e attuarsi, occorre, ripetiamo, una *mente*, un *organo*, una forza realizzatrice unitaria che interpreti la volontà della nazione. Ora, quest'organo, questa mente economica centrale, non esiste: e vana sarà l'attesa di un rinnovamento radicale fino a quando esso non sarà instaurato e posto in condizione di veramente conoscere e governare.

La scuola ha un governo, l'esercito ha un governo, la giustizia ha un governo, ma l'economia, purtroppo, non ha ancora il suo governo. In essa l'individualismo liberale ha scavato più profondamente e più difficile è la via per giungere all'organismo e all'unità direttiva. C' è stato e potrebbe ancora esserci un ministero dell'economia nazionale, ma non perciò c'è stato o ci sarebbe un governo dell'economia nazionale, perchè manca addirittura il concetto di ciò che sia il governare l'economia. Vi sono, in altri termini, organi che disciplinano alcuni fenomeni economici, ma non v'è l'òrgano che li conosca e li disciplini tutti. V'è, ad esempio, il ministero delle finanze, centro di coordinamento di tanti aspetti della vita economica della nazione, ma v'è accanto ad esso un ministero dell'agricoltura, e un ministero delle comunicazioni, e poi un ministero delle corporazioni, e tutti disciplinano fenomeni economici d' importanza fondamentale, senza che vi sia un potere, o semplicemente un posto di osservazione, da cui vengano regolate, o semplicemente studiate, le interferenze di tutti i fenomeni economici disciplinati dai vari ministeri. Anche a prescindere dal fatto che nessuno di questi ministeri si preoccupa *ex professo* di coordinare le industrie private, è tuttavia indiscutibile che neppure nel campo dell'attività economica esplicitamente governata v' è e vi può essere unità di direzione.

Il regime fascista ha creato il ministero delle corporazioni e ha posto con ciò il problema di un vero governo economico, ma si è ancora ai primi passi, perchè il nuovo organo trova limiti continui di diritto e di fatto negli istituti e nei metodi del passato.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Nè si può sperare che il problema, che con esso si è posto, possa da esso risolversi compiutamente, perchè, anche quando attraverso le corporazioni si fosse giunti alla direzione di tuta la vita economica privata, resterebbe sempre tutto un campo (l'attività economica più propriamente statale) sottratto alla sua competenza.

Il problema si è riaffacciato con maggiore urgenza e chiarezza allorchè si è sentito il bisogno di creare il Consiglio nazionale delle corporazioni, organo supremo e centro di coordinamento della vita economica del paese. Ma neanche la nuova assemblea ha potuto risolvere il problema, sia per limiti entro cui è stata ristretta la sua competenza, sia per il suo carattere di assemblea a vita intermittente.

Per chiarire meglio la questione e mettere in luce l'esigenza fondamentale alla quale conviene soddisfare, basta domandarsi se esista o no in un qualche angolo d'Italia un ufficio qualsiasi al quale risulti in quale rapporto vengano reciprocamente a trovarsi i provvedimenti di carattere economico deliberati a cura dei singoli ministeri; se esista un organo che studi i fenomeni di traslazione delle imposte, di ripartizione del debito pubblico, dei rapporti tra agricoltura e industria, tra salari e imposte, tra circolazione e prezzi, tra profitti e rendite, ecc. Ci sono, è vero, degli enti pubblici o privati che studiano anche metodicamente alcuni fenomeni economici — ad es. le società per azioni, le banche, le opere pubbliche, la marina mercantile, l'industria ecc. — ma quale ente studia tutti questi fenomeni nelle loro interferenze?

Basta, ripeto, porsi queste domande per accorgersi subito della distanza che ancora ci separa da un effettivo governo economico. Governare significa prima di tutto conoscere e conoscenza vuol dire sistema: ma se noi affidiamo a politici generici o a burocrati specializzati ogni competenza relativa ai fenomeni economici, da chi potremo attenderci il superamento dell'empiria e del superficialismo? da chi potremo pretendere la formulazione di un *programma* nazionale?

In verità, un ufficio tecnico, centrale, coordinatore, potrebbe dirsi l'Ufficio centrale di statistica, ma esso vive platonicamente, nel quotidiano nutrimento di cifre che sono soltanto numeri e numeri e numeri. Ogni tanto v'è pure qualcuno che si affaccia cu-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

riosamente a quei numeri, e v'è perfino qualche burocrate di qualche ministero che piglia sbadatamente l'Annuario, per giungere a qualche conclusione, già escogitata a lume di naso; ma ci vuol ben altro per passare dai numeri ai fatti, dai dati alle conclusioni. Dell'Ufficio di Statistica manca ancora l'organo che si serva per governare, e questa stessa mancanza ne rende astratta e molte volte pletorica e inutile tanta attività.

* * *

Creiamolo, dunque, quest'organo che è condizione essenziale della nuova economia, e vediamo anzitutto a quali requisiti esso debba rispondere.

Non è il caso qui di preoccuparsi troppo della sua natura giuridica: l' importante è ch' esso esista e costituisca il fondamento di un governo effettivo. In linea di principio potrebbe forse dirsi ch'esso non dovrebbe essere collegato a un particolare ministero, dato che più ministeri si occupano dei vari aspetti della vita economica della nazione, nè avere una fisionomia tecnica o burocratica che prescinda dalla attualità politica. Il suo posto sarebbe forse alle dipendenze del massimo organo regolatore dell'economia, il Consiglio nazionale delle corporazioni, del quale potrebbe costituire l'ufficio tecnico permanente. Oggi il Consiglio si riunisce in determinate sessioni e a esso sono sottoposti per una disamina necessariamente sintetica solo alcuni problemi di massima, ma quest'opera di suprema direzione non è fiancheggiata nè sostenuta da una metodica osservazione dei fatti nè da una raccolta sistematica di dati, sì che le decisioni dell'assemblea hanno carattere prevalentemente intuitivo e non si inquadrano con quella precisione, con quella finezza di suture e con quella cura del particolare che sono le condizioni indispensabili del regolare funzionamento di un organismo economico. Nè d'altra parte a questo lavoro può attendere con vera competenza il Ministero delle Corporazioni, il quale, così come è, non dispone di organi tecnici adeguati.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Quanto alla formazione del nuovo ufficio, potrebbero ricercarsi nello stesso Consiglio gli esponenti principali: i cosiddetti *esperti* potrebbero esserne i dirigenti, in quanto studiosi che uniscono alla preparazione scientifica quella politica e perciò particolarmente in grado di preparare un saldo terreno di discussione e di decisioni ai loro colleghi dell'assemblea e agli altri organi responsabili dello Stato. L'ufficio dovrebbe naturalmente disporre di tecnici abilissimi in ogni campo della vita economica (industria, agricoltura, commercio, banca, finanza, ecc.) e unire teorici e pratici, studiosi abituati a concepire i fenomeni nel quadro d' insieme e realizzatori abituati a vedere e a superare le difficoltà e gli ostacoli contingenti che spuntano a ogni passo e che pongono in continuo pericolo la regolarità del processo. Uomini capaci di mettersi al lavoro non mancano nei vari campi: l'unione e la collaborazione nello studio dei diversi aspetti dei problemi varrà a togliere loro l'astrattismo in cui sono ora irretiti e a trasformarli in tecnici veri e propri, che è quanto dire in tecnici politici. La scienza e la vita, ora distanti come l'economia politica e la politica economica o come la cattedra e la praticaccia, si incontreranno sostanziandosi a vicenda; e quella che oggi appare utopia che si nutre di ideologie, domani diventerà la convinzione e l'azione concorde di tutti. Il liberalismo, e specialmente quello economico, ha separato scienza e vita, facendo della prima la passiva contemplatrice delle leggi della seconda: il corporativismo le unisce facendo della scienza il principio costruttivo della vita. Il *laissez faire* costringeva il professore a guardare dall'alto della cattedra: il programma lo trascina giù a tracciare le linee direttive dell'azione.

Per quel che riguarda le funzioni dell'ente, la determinazione precisa scaturisce dallo stesso fine ch'esso deve proporsi: prima *conoscere* l'economia della nazione, poi *dirigerla*. Per conoscerla occorre anzitutto creare gli strumenti di lavoro, avere poteri investigativi eccezionali, raccogliere e coordinare i dati che provengono dalle più diverse fonti nazionali e internazionali. Si tratta di studiare sistematicamente la vita degli enti pubblici e privati, di leggere in tutti i bilanci, di seguire tutti i mercati, di vigilare il movimento bancario interno ed esterno, di scoprire in-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

somma, tutte le interferenze dei fenomeni economici in una visione integrale di essi. E soltanto sul fondamento di una tale conoscenza sarà possibile cominciare a tracciare le linee per un'azione sistematica che sottragga la vita economica all'attuale anarchia ed elimini tante inutili dispersioni di forze: sarà possibile, cioè, cominciare a formulare quel *programma* di cui si è discorso e che è condizione prima per un'effettiva economia corporativa.

Oggi lo Stato interviene perchè non può non intervenire, ma lo stesso termine di *intervento* ci fa accorti dell'anormalità della sua azione: si interviene soltanto quando qualcosa non funziona e la stessa Carta del lavoro è esplicita in questo senso. Ben altro è il passo che bisogna compiere e l'iato tra economia privata ed economia pubblica deve essere completamente superato. Ma intanto lo Stato si trova, per lunga tradizione liberale e assenteista, a non avere i mezzi e gli uomini capaci per farlo. Stretto dai tempi e obbligato dai principî stessi della rivoluzione fascista a trasformare l'economia nazionale in un'economia consapevolmente organica, tenta di orientarsi intuitivamente ed empiricamente, con un continuo e quasi spasmodico sforzo di adattamento. Ma così non è possibile continuare senza gravi pericoli, e d'altra parte la logica stessa delle cose imporrà con ritmo sempre più accelerato la necessità di un'azione direttiva sempre più estesa e comprensiva. Occorre, dunque, provvedere con la massima rapidità e preparare strumenti e uomini capaci di dirigere sistematicamente l'organismo, costituendo quel *cervello economico* della nazione che deve segnare il definitivo passaggio dall'economia liberale a quella corporativa.

Ugo Spirito

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Economia e Corporativismo.

Sommario: — 1. Sguardo d'insieme al libro che qui si esamina. — 2. Obiezioni pregiudiziali. — 3. Come si snoda concretamente il Corporativismo del FOVEL. — 4. Il punto principale da esaminare: il *Principio antirenditiero*. — 5. Produzionismo a costi decrescenti e massimo benessere extra-classista dei singoli. — 6. Esame del *principio antirenditiero*. - Esigenze fondamentali a cui esso deve rispondere e problemi che ne nascono. — 7. Redistribuzione *ex abrupto* del reddito sottratto ai renditieri ed altezza delle quoteparti assegnabili ai beneficiarii. — 8. Redistribuzione del reddito e formazione di nuovi patrimonii. — 9. Redistribuzione del reddito e formazione dei nuovi capitali produttivi. — 10. Il trasferimento di grandi capitali alle imprese, tempo della trasformazione capitalistica e possibilità della formazione del capitale automatico in tempi di sommovimento antirenditiero. — 11. Il trasferimento di grandi capitali alle imprese, e la corrisponsione di alte mercedi al lavoro. — 12. Il trasferimento di grandi capitali alle imprese, la possibilità della formazione di nuovi patrimonii per effetto degli alti salarii, e la possibilità della formazione, per questa via, di nuovi capitali produttivi. — 13. La concessione di alte remunerazioni al risparmio, il produzionismo a costi decrescenti e il *principio antirenditiero*. — 14. Conclusione relativa al principio antirenditiero e al valore del libro esaminato.

1) SGUARDO D'INSIEME AL LIBRO CHE QUI SI ESAMINA.

Il lavoro del FOVEL che qui vogliamo esaminare (1), ci si presenta diviso, fondamentalmente, in due parti: la prima, esplorativo-critica, e la seconda, costruttivo-esemplificativa. Il punto di sutura delle due parti si può spostare un po' più in qua, un po' più in là, ma tuttavia si può senza danno fis-

(1) N. MASSIMO FOVEL. *Economia e Corporativismo*, S. A. T. E., Ferrara, 1929.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

sare nel capitolo settimo, che s' intitola « Benessere dei singoli » e « Potenza della Nazione », nel quale in effetto il passaggio alla seconda parte appare già abbastanza manifesto. Per la seconda parte non appar necessario procedere a un' ulteriore partizione, perchè la sua costruzione implica una sistemazione già molto perspicua per se stessa; ma per la prima parte ciò si rende, a noi sembra, necessario, per il fatto che in essa l'andamento esplorativo potrebbe apparir procedente come a tentoni, mentre ciò non corrisponde affatto alla realtà.

E in questa prima parte, infatti, possiamo anzitutto distinguere un primo momento, nel quale l'Autore, avendo creduto di poter identificare l'Economia Corporativa con il monopolismo di controllo della Economia Scientifica, si sforza di rintracciare, nell'ambito dello stesso monopolismo, una zona, un aspetto, una caratteristica, che, esplicitamente o implicitamente, si riveli come la caratteristica del Corporativismo, colto nel suo nucleo più essenziale. Siccome, poi, il monopolismo di controllo si manifesta come monopolismo pubblico, e il monopolismo pubblico non può, economicamente, distinguersi dal monopolismo privato nè in base al comportamento formale o esterno del suo intervento nei mercati, nè in base alle finalità che esso si propone, ma solo in base alla possibilità che esso ha di scegliarsi questo o quel mercato dei prezzi come campo della sua azione, e di comportarvisi solo secondo certe combinazioni, e dando ai suoi interventi certe dimensioni, occorrerà delimitare entro più stretti confini la zona d'incontro e di combaciamento del monopolismo di controllo e del Corporativismo. E siccome tanto il monopolismo di controllo quanto il Corporativismo presentano, se ben si osserva, — dice acutamente il Fovel — due comportamenti di significato radicalmente diverso: quello che egli chiama « restaurazionistico » — (rimettere in essere, nel caso del monopolismo di controllo, col peso del monopolismo pubblico, le posizioni di libertà sconvolte dall'azione dei monopolismi privati, e rimettere in essere, nel caso del Corporativismo, col peso delle soluzioni equitative volute dagli organi corporativi, le posizioni di libertà sconvolte dagli interessi di carattere privato) —, e quello che egli chiama

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

« instaurazionistico» — (creare delle posizioni iniziali radicalmente nuove, con la motivazione delle stesse posizioni iniziali di libertà, nel primo caso, e dando alla Legge 3 Aprile 1926 il valore di una « macchina legislatrice e giudiziaria che ha lo scopo di innovare nelle stesse posizioni fondamentali delle varie forme del reddito » ([1]), nel secondo caso) —, si tratterà di vedere, in questo secondo momento, su quale di questi due comportamenti sarà possibile il combaciamento e l' identificazione tra l'Economia Scientifica e il Corporativismo e operarvi la « trascrizione » dell' uno nell' altra.

Ma determinata così la zona d' incontro e di combaciamento tra l'Economia scientifica e quella corporativa, ci si apre — ci si deve aprire — innanzi all'occhio un nuovo esame, senza di cui la parte esplorativo-teorica sarebbe incompleta, e cioè l'esame del terzo momento di questa prima parte. Una volta, infatti, che restringendo via via il campo del monopolismo di controllo ci siamo imbattuti nella zona certamente comune e all'Economia scientifica e a quella corporativa, occorrerà preparare la costruzione; e ciò non si potrà fare se non procedendo proprio all' inverso di come siam venuti operando fin qui: cioè via via allargando, o meglio via via illuminando ed espandendo, il territorio comune alle due Economie. In tal modo la superficie d' incontro, vista dalla parte del Corporativismo, non solo si presenta come egualmente certa e salda quanto è certa e salda l'Economia scientifica con cui combacia, ma si manifesta anche (così è stato ipotizzato) come l'anima stessa del Corporativismo. Ora in qual modo ed in qual campo esso cercherà d' indirizzare l'opera sua rivoluzionatrice perchè il comportamento della nuova Economia resti schiettamente corporativo e insieme resti ancora « trascritto » entro i confini dell'Economia scientifica?

La questione è, come si vede, legata alla prevedibilità degli eventi economici, e il terreno su cui la prevedibilità potrà esercitarsi non potrà essere che quello che si estende nel tempo e quello che si estende nello spazio. Ma la prevedibilità nel tempo

(1) Id., pp. 24-25.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

e nello spazio è legata a sua volta a un limite inferiore e superiore: all'economia che si dice *stazionaria* nel caso del tempo, — e in questo caso la prevedibilità è massima perchè variazioni, per ipotesi, non ve ne potranno essere mai —, e all'economia che si dice *chiusa* nel caso della prevedibilità nello spazio, — e medesimamente in questo caso la prevedibilità è massima perchè, per l'ipotesi, si tende a neutralizzare tutti gli impulsi sconvolgitori o dinamici che possono provenire dalle altre economie. E questo sarebbe il limite inferiore. Il limite superiore sarebbe costituito, al contrario, da un'economia dinamica al massimo, nel caso della prevedibilità nel tempo, e da un'economia aperta a tutti gli influssi delle altre economie, nel caso della prevedibilità nello spazio, — e in questi casi, com'è chiaro, la molteplicità e l' imponenza dei motivi movimentatori limiterebbero al massimo l'ambito della prevedibilità che, al margine, potrebbe anche ridursi a zero. Ora l'Economia corporativa (e qui lasciamo di guardare con l'occhio dell'Economia scientifica per guardar con l'occhio dell'Economia corporativa, ma senza per questo spostarci dal campo che abbiamo esplorato con l'occhio della prima) può identificarsi con l'Economia stazionaria o con quella altamente dinamica, o con una forma intermedia tra le due? Può identificarsi con l'Econonia chiusa o con quella interamente aperta a tutte le altre economie o con una economia che è intermedia tra le due? — Non può identificarsi con la prima perchè, a parte l'assurdità di un'Economia che avesse l'uniformità di tomba di un alveare, è anche in contrasto col carattere produttivistico ad essa ormai chiaramente impresso. Nè può identificarsi con un'Economia intensamente dinamica perchè, — data la potenzialità economica italiana d'oggi certamente non confrontabile con quella di altre più ricche Nazioni, e data la potenza sconvolgitrice dei fattori dinamici nell'attuale economia generale, e specialmente di quelli tecnici che potrebbero dall'oggi al domani inutilizzare del tutto l'apparecchio produttivo più perfezionato, — correrebbe rischi paurosi. E perciò deve contenersi in limiti prudenziali. Non può neppure identificarsi con una economia chiusa, perchè, anche nel caso più plausibile che si volessero limitare all'attuale livello le importazioni, non sarebbe più possibile dare incremento sempre maggiore

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

(ciò a cui nel fatto, invece, la nuova Economia tende) alle esportazioni. Nè, infine, può identificarsi con un'economia del tutto aperta alle altrui economie, perchè, anche qui, cospicue manifestazioni della prassi economica corporativa, dipendente dalla speciale costituzione del nostro attrezzamento produttivo, ci testimoniano il contrario. E perciò, anche in questo caso occorre fermarsi in limiti prudenziali, tra l'uno e l'altro eccesso: in un punto, cioè, che sorpassi, di certo, la prevedibilità degli eventi economici a carattere privato, ma che non la spinga molto sulla via degli immobilizzi di capitali *sine die* e del dar fondo, per questa via, a scopo produttivo, a tutti i capitali disponibili. E dovrà muoversi entro limiti, come è evidente, che, senza intaccare il capitale nazionale, non superi neppure i confini del prodotto netto nazionale complessivo, non altissimo, della nostra economia, e dentro di esso faccia il riparto tra il consumo e il risparmio, tra il consumo e gli investimenti produttivi.

Qui dunque dovrà agire il principio rivoluzionatore della nuova Economia: qui proprio, come conferma la Carta del Lavoro quando, nella II dichiarazione, pone come oggetto dell'Economia Corporativa, il doppio obiettivo del « benessere dei singoli » e della « potenza della Nazione ».

2) Obiezioni pregiudiziali.

Fin qui la prima parte. E qui proprio dobbiamo fermarci, prima di passare alla seconda parte.

Non si può, intanto, contestare l'organicità piena di questa prima parte, l'andamento strettamente scientifico, pur nella forma elementare, del procedimento adoperato, e infine la tessitura squisitamente economica della logica che vi presiede. Chè il collocarsi innanzi ai termini del proprio problema col proposito di delimitarne, con chiarezza e precisione, le zone caratteristiche, e prima in una maniera più lata e, poi, per pervenire a una precisazione maggiore, in maniera più ristretta; il cercar, poi, d'identificarle, queste zone, col riportarle l'una sull'altra; e infine, fa-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

cendo centro sul terreno che è apparso comune, espanderlo sempre di più, questo terreno comune, e con logica puramente economica, e con una penetrazione non certamente superficiale dei problemi immanenti all' una e all' altra zona, è certamente seguir la traccia e l'andamento della migliore Economia tradizionale, è volontà di procedere con cautela e rigore, è volontà di servire esclusivamente la Scienza. Ma un tale procedimento se ha il pregio incontestabile di proiettar su di un solo quadro l'oggetto del proprio studio e di offrir, così, la possibilità di studiarne gli aspetti come una realtà oggettiva, ben limitata, ben distinta, presenta pure, inevitabilmente, il pericolo di farci pervenire, col procedimento istesso che si adopera, ad un irrigidimento tutt'altro che scientificamente incoraggiante, e ad una delimitazione che può essere anche arbitraria, della realtà che si vuole studiare. Ma non di questo, e dei possibili risultati, e delle possibili prospettive che da questo traguardo ci si potrebbero aprire, ci è lecito occuparci in questo momento, il che involgerebbe un giudizio aprioristico su tutto il lavoro prima ancora di averlo, nonchè esaminato, neppure percorso tutto con lo sguardo. Dobbiam quindi limitarci, per ora, soltanto ad alcune osservazioni preliminari; e soltanto dopo fare il resto, se ne è il caso.

Ora un primo punto su cui ci conviene fermarci è il seguente: — Per operar la « trascrizione » dell'Economia Corporativa in « puri concetti economici » dovremmo chiarissimamente aver sott'occhio che cosa siano e quali siano questi « puri concetti », perchè altrimenti una delle due zone da paragonare, e forse, per avventura, la più importante per noi perchè su di essa dovrebbe essere riportata l'altra, ci resterebbe oscura. Ma che cosa essi siano e quali siano il FOVEL, in questo lavoro almeno, non dice. Ci fa semplicemente capire, per l'uso che ne fa nella costruzione, che essi non coincidono puntualmente con quelli che presiedono alla Economia liberale, perchè questa è individualista mentre quelli dovrebbero esser puri da ogni individualismo; e non coincidono neppure, puntualmente, con quelli di qualsiasi altra Economia perchè ne costituiscono la trama teorica e non le soluzioni specifiche e perciò non possono legar la loro sorte alla sorte di queste. E perciò dovrebbero consistere, per lui, piuttosto in un

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

canovaccio sottostrutturale ed eterno su cui ogni possibile Economia dovrebbe ricamar la sua tessitura, che non una sistemazione scientifica qualsiasi della Economia la quale attinga il suo valore e il suo sistema da una qualsiasi intuizione della realtà economica. Ma in tal caso sarebbe chiarissimo che o questi « concetti puri » costituiscono un mucchio di concetti, punti di vista, giudizi.... non costituenti sistema, aumentabili all' infinito, senza un principio che li animi e perciò stesso inconcepibili in sede di scienza, oppure essi dovrebbero risultare da una *Critica della ragion pura economica* che sola potrebbe dar loro quella universalità, necessità, produttività e capacità sistematica che è ad essi così necessaria e senza di cui non potrebbero sussistere neppure come concetti puri di Scienza: *Critica* che, intanto, sarebbe ancora da scrivere.

Ma, a parte ciò, in qual modo, poi, è stato nel fatto « trascritto » il Corporativismo in questi « concetti puri »?

Nel dar corpo a questa necessità il FOVEL, ispirandosi al procedimento dimostrativo ormai classico in Economia, è andato avanti per la via della identificazione e della differenziazione sempre più progrediente delle due Economie che occorreva, l'una nell'altra, trascrivere. Le quali, attinte di peso dalla realtà storica, dovevano pur subire un processo di chiarificazione e di approfondimento per poter mettere in evidenza un terreno comune, e non solo il terreno comune, ma anche il nuovo principio e il punto giusto su cui questo doveva essere innestato per poter far leva. Ma con tale procedimento non si può pervenire a risultati sicuri se la differenziazione e la identificazione si opera per qualunque via e su qualunque punto, perchè evidentemente non c' è cosa al mondo che non presenti almeno in un punto identità con un' altra, per quanto diversa dalla prima essa sia. A risultati sicuri, pertanto non si può pervenire trascegliendo ad arbitrio, tra due realtà che si vogliono confrontare, una zona qualsiasi che abbia già da principio la caratteristica d'esser comune all' una e all' altra, ma solo allorquando preventivamente si è provveduto a determinare il nucleo centrale dell' una e il nucleo centrale dell' altra, perchè solo allora, riportando l' uno nell' altro, si può esser sicuri che non arbitraria ma sostanziale sarà la

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

identità tra le due che per avventura si riuscisse poi a discoprire.

Ora, per venire al caso nostro, il Fovel segue certamente questa via per quel che riguarda uno dei due termini da paragonare, il Corporativismo, perchè effettivamente egli, con la sua così suggestiva analisi e interpretazione della Legge 3 Aprile 1926, tende proprio a discriminare ciò che in essa vi è di eventuale e di non necessario, da quello che per lui è non eventuale e necessario, — sebbene non sia, poi, completamente persuasiva e probante la piattaforma sulla quale si è appoggiato per rintracciare quello che è il principio caratteristicamente corporativo, la Legge 3 Aprile 1926, la quale, in quanto testo di legge, sia pure formulata con squisita rifinitura e tutta scaturita da una coscienza ben salda di quel che vuole o non vuole raggiungere, ha pur sempre obiettivi pratici (giuridici) e non teoretici, e può avere, pertanto, nel campo scientifico, solo il valore di una più o meno precisa testimonianza di esigenze fondamentali, da tenere in gran conto certissimamente, ma a cui la riflessione scientifica non può ridursi se vuol veramente sollevarsi alla formulazione di quel principio scientifico dal quale la Legge istessa, dovrebbe, poi, in definitiva, attingere validità.

Ma, tuttavia, se pel primo termine quest'analisi è stata fatta, non ci sembra sia stata fatta per l'altro termine, per la Scienza Economica, entro la quale il primo dovrebbe essere « trascritto »: chè essa è stata, per un verso, identificata col comportamento monopolistico ad essa proprio, laddove occorreva dimostrare che questo comportamento non soltanto le è proprio, ma è proprio l'aspetto essenziale suo, e per l'altro verso, è stata semplicemente presa come il « luogo dei termini economici puri », e cioè come un'ostensorio di verità tutte eguali tra loro in valore e tutte presentabili di prospetto così come il padre Dedalo presentava le sue statue, perchè ogni persona che passi se ne serva a volontà, senz'altro discernimento che di adattarle ai propri casi.

Un'altra osservazione, egualmente preliminare, ci occorre qui fare. Eccola. Dice il Fovel che secondo gli interpreti più

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

autorizzati del Corporativismo, la nuova Economia non sarebbe nè un'Economia liberale perchè « non ammette la esistenza di nessun mercato in cui si possan presentar, liberi, dei venditori o dei compratori con dei loro prezzi di domanda e di offerta »; nè un'Economia collettivista, perchè « non implica che in tutti questi mercati si presenti un soggetto economico unico il quale fissi esso i prezzi ». Dunque, conclude il FOVEL, il corporativismo è « in più della Economia liberale e in meno di quella collettivista, una *Economia controllata* ». Al che noi vorremmo obiettare: — E' forse questa l'unica — *l'unica!* — conclusione positiva che si può trarre dalle due premesse negative?. E, infatti, basterebbe che questa non sia l'unica conclusione positiva che si possa trarre, perchè già con questo solo la conclusione che ne trae il FOVEL non apparisca più necessaria. Ed invero, se noi ci persuadiamo (e come faremmo a non persuadercene?) che la natura specifica della nuova Economia si deve desumere piuttosto da necessità logiche, permanenti, che sian valide per se stesse appena superata la crisi di adattamento, e non da esigenze contingenti (e l'idea stessa di « controllo » pare che a priori escluda che la realtà *controllata* possa viver la sua vita, senza l'intervento, appunto, degli enti controllori), ci persuaderemo anche facilmente che questa nostra « Economia controllata » può presentare due interpretazioni nettamente distinte: l'una per la quale l'idea di « controllo » è talmente connaturata alla Economia da esserne la legge viva e onnipresente, e l'altra per la quale l'idea di controllo resta esterna ad essa, come volontà arbitraria che ne rettifica costantemente la marcia e dei cui puntelli e reagenti o stimolanti non potrebbe mai fare a meno, anche quando fosse superata la fase dell'assestamento e della crisi di passaggio. Cioè si avrebbero due e non una sola Economia, e pertanto la deduzione delle due citate premesse non sarebbe pi rigorosa. Chè se anche ci si oppone, in tal caso, che si può ben prescegliere la prima e non la seconda interpretazione, noi potremmo sempre rispondere che nel caso nostro non si tratta tanto di vedere se si deve scegliere l'una piuttosto che l'altra, ma piuttosto di constatare che non è quella la sola possibile inerpretazione, e che perciò per lo meno nella denominazione adottata siamo caduti in qualche fallo. E

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

ciò, naturalmente, senza pregiudizio delle altre conclusioni a cui si potrebbe pur giungere sulla base delle due premesse negative che sono state fatte. *Utraque si praemissa neget . . . !*, dicevano gli antichi logici.

3) Come si snoda concretamente il corporativismo del Fovel.

Ma, come abbiamo detto, queste osservazioni sono del tutto pregiudiziali, e non devono minimamente influire sulla concreta ricostruzione che l'A. ci presenterà in quella che abbiam chiamata « seconda parte » e che è stata solo preparata nel suo schema logico dalla prima parte. In questo schema appare che per il Fovel il principio caratteristicamente corporativo è quello che egli chiama « instauratore » o « rivoluzionatore », e ciò sia perchè il comportamento « restauratore », travalica quasi necessariamente nel comportamento « rivoluzionatore », e sia perchè il documento fondamentale del Corporativismo — la Legge 3 Aprile — è, nella sua intima costituzione, dice il Fovel, effettivamente rivoluzionatrice delle posizioni economiche della scienza tradizionale.

Ma questa sola premessa non basta, come abbiamo detto, al Fovel: gli occorre anche determinare entro quali limiti e con quali obiettivi agirà il principio rivoluzionatore acciocchè il corporativismo possa, mediante il suo intervento rivoluzionatore, proporsi il problema del raggiungimento, nelle attuali contingenze della nostra economia nazionale, del « benessere dei singoli » e della « potenza della Nazione ».

Occorrerà, anzitutto, egli dice, porsi il problema del riparto del non amplissimo prodotto netto nazionale. Ma « sviluppo della potenza della Nazione » significa, in senso economico, capitale crescente, « sicchè questo problema non si può risolvere se non contenendo i consumi improduttivi entro i limiti del prodotto netto del Paese e senza intaccare il fondo di ricchezza esistente, il quale, almeno, si riprodurrà, e, riproducendosi, si potenzia, e potenzia l'economia nazionale » (p. 41). Ma il fatto è che sono

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

proprio questi « consumi improduttivi » che costituiscono il « benessere dei singoli »!. E perciò la « potenza della Nazione » viene a trovarsi in conflitto col secondo obiettivo dell' Economia Corporativa, specialmente se si considera il livello non altissimo del « benessere dei singoli » nel nostro Paese, e se si considera che ai fini di una intensa capitalizzaizone (« potenza della Nazione ») è necessario un forte incremento della nostra capacità di consumo (« benessere dei singoli »).

Come ora risolverà il suo problema il Fovel?. Egli dice: « Ecco il Ministro delle Corporazioni, innanzi — semplifichiamo — a tre uniche e sole grandi Corporazioni: a quella dell'Industria, a quella dell'Agricoltura, a quella del Commercio. Eccolo di fronte a un qualunque margine di capitale nuovo da far entrare in combinazione con quello già investito in queste tre grandi Corporazioni. Il suo scopo sarà quello di ottenere, dalla combinazione di queste tre grandi branche, il più alto prodotto netto marginale complessivo », che dovrà essere per forza, pena la pleonasticità della sua funzione, diverso da quello che i singoli attori economici conseguirebbero per libera iniziativa o per spontaneo accordo. Come si comporterà, per tanto? — O nel modo « defrizionatore »: se tra le tre Corporazioni sorge dissenso sul prezzo di vendita di un bene capitale o di consumo qualsiasi, sarà esso a fissare « di sua iniziativa, subito, questo certo prezzo e a renderlo obbligatorio tra le parti », il che rende disponibile fra le parti quelle frazioni di capitale che esse avrebbero erogato in spese extra-economiche ».. O sarà il modo « restauratore »: essendosi prodotto in una delle parti un monopolio perturbatore, ne ridurrà i redditi; il che sarà compiuto ai danni di questa branca ma con vantaggio delle due altre branche. Ma tanto l'azione « defrizionatrice » che quella « restauratrice » può produrre, di certo, accrescimento di prodotto netto marginale, ma forse che questo può prodursi in maniera *necessaria?*. No, di certo: esso può anche non prodursi. Il modo, invece, che di necessità produrrebbe l' effetto voluto è quello « rivoluzionatore »: se si conferisce capitale azionario pubblico a un' impresa industriale, o sevvenzioni, o si fissano condizioni di credito, a questa o a quella branca, più favorevoli che alle altre (45-48).

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Tale conclusione è resa necessaria per queste considerazioni. Sia che si tratti dell'azione restauratrice sia della rivoluzionatrice, c'è sempre avvio o disvio di capitali verso l'una o verso l'altra direzione. Perciò verso quale direzione sarà esso avviato per ottenere la migliore coesistenza possibile del « benessere dei singoli » con la « potenza della Nazione »?. Al quale proposito c'è da osservare che il Ministro delle Corporazioni si trova innanzi da una parte all'elemento *terra*, che non è aumentabile a volontà, e all'elemento *popolazione*, dall'altra, che invece aumenta. Si potrebbe aumentare il rendimento della *terra* mediante invenzioni tecniche che ciò rendano possibile. Ma ci si può far, su, serio assegnamento?. Perciò, in queste condizioni, come si potrà risolvere il problema relativo al duplice obiettivo, se « una leva di quattrocentomila » nuovi titolari al consumo si presenta annualmente in Italia a richiedere il suo posto e la sua soddisfazione?. E perciò, esclusa, per ipotesi, la stazionarietà della produzione e la convertibilità in capitale di consumo del capitale produttivo preesistente, ed escluso del pari che per dar lavoro ai nuovi sopravvenuti si ricorra alla sostituzione di capitali tecnici più perfezionati con altri meno perfezionati, non può seguire che questa conclusione: la dinamizzazione del capitale; — capitale che dovrà perciò esser trovato in qualunque modo, e all' interno e non all'estero (pp. 48-55). La necessità, dunque, di un capitale da render libero per lo scopo, e la necessità che s'incidano i proventi delle classi renditiere, escluse dalla rappresentanza sindacale e corporativa, così come vuole la Legge 3 aprile, risulterebbe inevitabile. Con questa erosione si limitano i liberi consumi delle classi renditiere, le quali, pertanto, dovranno ridurre la domanda dei beni differenziati e di lusso, che, appunto perchè tali, non sono producibili in serie, mentre, di rimbalzo, aumentate le entrate salariali, vi sarà un aumento di domanda di quei beni uniformi e comuni, che, appunto perchè tali, sono producibili per grandi serie. In complesso si avrà, dunque, una certa massa di capitale di produzione che sarà investita nella produzione di beni comuni (p. 65) giustificata economicamente dal fatto che « a chi ha pochissimo danaro, ogni lira in più procura un aumento grande di benessere, e a chi, invece, ne

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

ha moltissimo, ogni lira in più procura un aumento piccolissimo di benessere... Grandissimo è l'aumento di benessere degli strati a bassi redditi, se il loro reddito cresce anche di poco; e grandissima la loro diminuzione di benessere se il loro reddito cala anche di pochissimo; e viceversa... Ora tutto questo porta diritto a una prima conseguenza: che la somma totale di benessere collettivo è, dopo questa trasformazione di redditi, più grande della somma precedente (p. 61-62). Inoltre « quando l'Economia corporativa per ottenere il massimo benessere collettivo, dovrà trasferire delle frazioni di reddito dalle classi ricche alle classi povere, essa otterrà anche il risultato di avere il più alto rendimento di capitale e di lavoro » proprio perchè « i beni di consumo richiesti dalle classi a bassi redditi vengono prodotti con un costo sempre più piccolo; o, in altre parole, il lavoro e il capitale, che si impiegano a produrli, danno un rendimento sempre più alto » (p. 67).

Ma non sarebbe compromessa una tale soluzione se per caso, limitando i redditi delle classi renditiere, venisse a mancare la formazione del risparmio nuovo e cadesse senz' altro il carattere dinamico dell'Economia corporativa?. Poichè questo nuovo risparmio non si potrebbe ottenere per via di coazione perchè l'Economia corporativa, pur escludendo la rendita dai suoi quadri, non ne ha escluso affatto la proprietà libera, individuale o di gruppo. E la cosa accadrebbe se si trattasse di ridurre il saggio di interesse dei ceti speculativi, i quali formano o dissolvono il risparmio a seconda che il tasso d'interesse cresce o cala. « Ma l'accumulazione delle altre classi sociali — che sono poi le grandi classi — è guidata da altri motivi: da quell'insieme di motivi che gli economisti indicano col nome di risparmio automatico. Nelle classi ad alti redditi si accumula sopratutto per conservare la posizione nella gerarchia economica. Nelle classi, invece, a bassi redditi, si accumula sopratutto per assicurarsi l'avvenire ». Ora per queste classi la riduzione dell' interesse sul risparmio minaccia di far perdere o il rango economico o la sicurezza del futuro: ed ecco che esse sono costrette non a ridurre questi risparmi, ma, anzi, ad aumentarli allo scopo di ottener sempre lo stesso reddito. « Accumuleranno in ragione di mille, se l'in-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

teresse è, mettiamo, del cinque per cento; in ragione di mille e duecento se l'interesse scende al quattro e mezzo per cento; e così via ». E saranno perciò, le classi ad alto reddito, costrette a risparmiare sui consumi di lusso; e quelle a basso reddito, a risparmiare sui consumi necessarii. Ma, a questo punto, se si pensa che le une sono costrette a sacrificare il superfluo, e le altre il necessario, e le une i consumi di recente data e le altre quelli di vecchia data, si scorge facilmente che il sacrificio delle prime non è paragonabile a quello delle altre. A ciò si aggiunge che, nel caso di aumento dei redditi per le classi ricche e insieme per le classi modeste, le une, dovendo sacrificar solo i consumi di lusso, potranno ben mantenere il risparmio entro le proporzioni primitive, mentre le altre, « sotto questo eccesso di redditi, che travalica le loro abitudini di consumo, ne trasformeranno in risparmio una parte maggiore di quello che non sappian fare le classi ricche ». Ne consegue, pertanto, che l'Economia Corporativa « sia portata a discriminare il prezzo del risparmio delle classi ricche dal prezzo del risparmio delle classi povere », e perciò a trasferire dalle prime alle seconde classi dei redditi che, mentre non costituiscono un grave danno per quelle ricche, costituiscono un gran bene per le modeste, e mentre non danneggiano la formazione del risparmio delle prime, viceversa incrementano la capacità di risparmio delle altre. E così: 1. L'intervento distributivo a favore dei consumi delle classi a basso reddito costituisce il massimo benessere della collettività; 2. La produzione di merci e servizi per grandi masse vuol dire intervenire per l'impiego del capitale e del lavoro nella produzione a redditi più rapidamente crescenti; 3. L'impiego di capitale e di lavoro per la produzione a redditi più rapidamente crescenti vuol dire massimizzare il risparmio, cioè la « potenza della nazione ». 4. Questa produzione stessa, infine, non potendo essere pei generi di lusso ma per quelle merci che, prodotte in larga scala, costano meno e possono essere assorbite anche dalle piccole borse e perciò medesimamente in larga scala, assicurano in un tempo larghi margini ai produttori e buone mercedi al lavoro, e cioè, in definitiva, una massimizzazione del risparmio e un aumento del « benessere dei singoli ». I tre obiettivi dell'Economia Corporativa — massima potenza

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

produttiva, massimo benessere dei singoli, massimo aumento di risparmio — « fanno, dunque, tra loro, sistema, e sistema positivo » (p. 84).

4) Il punto principale da esaminare: il principio « antirenditero ».

Da quanto precede risulta ben chiaro che il pilastro unico su cui tutta si regge la costruzione del Fovel è il *produzionismo a costi decrescenti,* e che *l'erosione antirenditiera* è proprio la direttiva unica a cui in effetti essa strutturalmente tende: basi, l'uno e l'altra, solidalmente, della « potenza della Nazione », così come la concepisce, dal punto di vista economico, il Fovel, e del « benessere dei singoli ». E di un produzionismo proprio *a costi decrescenti* parliamo, e non di altra qualsiasi forma di produzionismo, in quanto solo mediante esso si potrebbe effettivamente raggiungere in un tempo, e senza la necessità di ricorrere ad altri *deus ex machina,* e l'uno e l'altro obiettivo. Chè, invero, per il fatto che esso riduce i prodotti a pochi tipi standardizzati e di basso prezzo, rende, in primo luogo, impossibile che gli altri redditi siano impiegati nell'acquisto di prodotti sopraffini e di gran prezzo, ormai non più reperibili sul mercato; pone, poi, in secondo luogo, in grado i percettori di piccoli redditi di acquistar prodotti che, fabbricati in grandi serie e a basso prezzo, sono ormai accessibili anche alle loro modeste borse; spinge, in terzo luogo, la richiesta dei prodotti ad adeguarsi costantemente all' intenso ritmo della produzione e a conciliar quindi, per questa via, il tornaconto dei produttori con l' incremento sempre maggiore del benessere collettivo extra classista dei consumatori; ed infine, come conclusione di tutte queste conseguenze, rende possibile un accumulo di risparmio non eventuale che salda l'unità organica del processo produttivo in quanto riesce ad attingere proprio dall'interno comportamento del sistema i capitali necessari ad assicurarne la continuità e la circolarità, e in quanto obbliga ad investir questi capitali proprio e sempre nel produzio-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

nismo a costi decrescenti che sempre più e sempre meglio accresce la « pontenza della nazione » e, insieme con esso il « benessere dei singoli ».

Ma se tale costruzione appare serrata, suggestiva, e ben degna di costituir l'ideale di una illuminata, consapevole e moderna politica economica, e se fa tanto onore a chi l'ha proposta ed elaborata e per la profonda umanità che tutta la pervade e per l'indiscutibile organicità e finezza di cui tutta si articola, possiam dire, poi, d'altra parte, che essa in tutto, proprio in tutto, si adegui all'Economia corporativa quale è stata fin qui sentita e praticata, e a quella « trascrizione » del corporativismo stesso in « puri termini economici » che pur costituiscono gli obiettivi essenziali propostisi dal Fovel?. Lo diremo subito: a noi non pare; e non pare malgrado non sia poi eccessivamente facile entrar nella guardia dell'A. Sarà necessario, pertanto, rifarne l'analisi passo passo, riportarci costantemetne alla tesi che egli voleva dimostrare, e in tutto, infine, procedere con quella circospezione e comprensione che l'importanza e le difficoltà dell'argomento impongono a noi di necessità.

Occorre intanto convenire che se il pilastro su cui si regge tale costruzione è il produzionismo a costi decrescenti, non esso costituisce la finalità a cui l'A. l'ha effettivamente indirizzata. La finalità è tutta racchiusa — ormai è ben noto — nell'interpretazione che il Fovel dà della Legge 3 aprile, che non eventualmente, egli dice, ma strutturalmente e cioè necessariamente, tende a sopprimere la figura del *redditiero*. Il produzionismo a bassi costi, infatti, egli dice, implica come suoi presupposti in primo luogo una volontà iniziatrice, nel pubblico potere, che effettivamente avvii la produzione sulla novissima strada, ed implica insieme che esso disponga dei mezzi non solo politici ma economici per potervela avviare. Ora questi mezzi economici donde li attingerà se esso non può e non deve fare assegnamento sull'estero, e non può, nel caso nostro, attingerli dai suoi proventi patrimoniali, scarsissimi? Non potrà attingerli che dalle classi redditiere, dalle classi inerti, egli dice — alle quali, d'altra parte, una riduzione dei redditi non arreca aggravi paragonabili ai vantag-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

gi che in cambio si arrecano ai percettori di piccoli redditi, con un aumento anche piccolo delle loro entrate. Per preparare l'attrezzatura iniziale necessaria pel nuovo produttivismo, per poter dare ad esso il primo abrivo, per poterne sorreggere i primi difficili e contrastati passi e per poterle, infine, permanentemente mantenere sulla nuova via, sarebbe pertanto necessario imprimere alla nuova Economia una direttiva antirenditiera, un comportamento movimentatore e rivoluzionatore, un comportamento monopolistico da parte del pubblico potere, e precisamente un monopolismo di controllo. E perciò, se questa è la vera finalità sottostrutturale della costruzione del Fovel, bisognerà per forza convenire che il produttivismo a costi decrescenti sta di fronte ad essa nei rapporti di mezzo a fine, e che se le cose stanno così, è, in ultima analisi, *sulla costruibilità in sede scientifica di questa finalità* che bisogna portare il nostro principale esame, e non, certamente, sul produttivismo a costi decrescenti isolatamente considerato e cioè spogliato della molla e dell'anima che deve metterlo in essere, e metterlo in essere nella precisa maniera secondo la quale esso è stato dal nostro A. presentato.

5) Produzionismo a costi decrescenti e massimo benessere extra classista dei singoli.

E tuttavia vale la pena di soffermarci un tantino, brevissimamente, anche sui problemi impliciti a questo produttivismo considerato per se stesso. E domandiamoci anzitutto se per avventura il produttivismo a costi decrescenti non incontri pur esso, a un certo punto, un limite invalicabile oltre il quale la decrescenza dei costi cessa e si passa, al contrario, al produttivismo a costi crescenti. Alla qual domanda l'Economia scientifica ha già, com'è noto, risposto, e, crediamo, in maniera inoppugnabile, che questo limite invalicabile effettivamente sussiste ed è segnato precisamente in quel punto in cui le spese generali incidendo ormai in misura minima su ogni unità di prodotto, il costo dei prodotti vien dato principalmente dal costo delle materie

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

prime che non sono sempre, se non si vuole fare assegnamento sull'eventualità sempre ipotetica di nuove scoperte d'ordine tecnico, producibili a volontà e che anzi a un certo momento si possono procurare solo a condizione di un più alto costo. E perciò da questo punto di vista solo per un certo periodo di tempo e non certamente per tutti i prodotti, (e forse proprio per quelli più essenziali, come quelli attinenti all'agricoltura, parecchi dei quali sono già stati colpiti dai costi crescenti) si può fare assegnamento sul produttivismo a costi decrescenti.

Domandiamoci, poi, in secondo luogo, se, concesso il produzionismo a costi decrescenti, questo produzionismo non segua un comportamento *ad ondate* di costi, e perciò di prezzi, sempre più bassi (e nell'Economia corporativa questa è proprio una caratteristica essenziale: chè i contratti collettivi essendo istituzionalmente stipulati con la partecipazione attiva anche delle categorie non direttamente ma solo indirettamente interessate ad essi, hanno la forza in se stessi, e per questo fatto soltanto, di spingere i prezzi molto più rapidamente che non nell' Economia liberale ad adeguarsi al livello dei costi). Ora è chiaro che se questo comportamento *ad ondate* segue nel fatto, non può non seguire, medesimamente, che quando l'ondata dei bassi prezzi avrà compiuto intero il suo ciclo, i prezzi non potranno più ribassare, e ciò fino alla successiva ondata, che nessuno può prevedere quando potrà prodursi; e non ribassando i prezzi, sarà vano aspettarsi un aumento di consumi, o almeno un tale aumento che sia proporzionale alla produzione gettata sul mercato, che, manco a dirlo, proprio nel momento in cui lo scarto tra i costi e i prezzi è minimo, assume proporzioni spettacolose, appunto perchè si possa per questa via, cioè con l' imponenza del volume delle vendite, compensare lo scarso margine di utile che si ricava da ogni unità di prodotto venduta. E allora la crisi non è più deprecabile, e non è più possibile esigere che i produttori si lancino sulla via della produzione a costi decrescenti senza una certa ritenutezza che nei meno ardimentosi può anche rasentare l' abbandono di una tal via.

E domandiamoci, in ultimo, se, messici per la via del produzionismo a costi decrescenti e cioè dei prodotti standardizzati,

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

non sia per seguire nel comportamento dei consumatori una reazione più o meno vasta ma tale da compromettere pur sempre la utilità della nuova Economia. Poichè — è noto — i prodotti standardizzati ben presto possono divenire insulsi pei gusti dei consumatori, e non solo insulsi ma anche non economici, se si pensa che per la natura loro istessa non possono aderir sempre in modo perfetto ai multiformi bisogni e talora fanno perdere proprio in tempo e moneta quel minor tempo che per produrli è stata in essi impiegato e quel più basso prezzo col quale sono stati acquistati. Il che, poi, porta diritto diritto a concludere che il produttivismo a costi decrescenti non solo può talora distruggere ricchezza e non costituire perciò la « pontenza della Nazione », ma può anche, talora, più che incrementare il « benessere dei singoli », impoverirlo ed attaccarsi a questi come una insopportabile camicia di Nesso.

Ma, come or ora abbiam detto, non è questa sul produttivismo a costi decrescenti la ricerca principale che a noi si impone, benchè le obiezioni che abbiam sollevate debbano aver già gettato qualche dubbio sulla attribuibilità di esso, *in toto,* al Corporativismo, nè sulla sua « trascrivibilità », medesimamente *in toto,* « in puri termini economici » (chè nelle obiezioni mosse anche noi da puri concetti economici siam partiti). La ricerca principale non potrà vertere, come si è detto, che sul principio antirenditiero, al quale pertanto ci tocca rivolgere la nostra attenzione.

6) Esame del « principio antirenditiero » — Esigenze fondamentali a cui esso deve rispondere e problemi che ne nascono.

Siamo, dunque, innanzi al principio antirenditiero.

I punti essenziali che esso presenta al nostro esame sono i seguenti:

1. — Il comportamento produzionistico che esso vuol mettere in movimento può scaturire *proprio e solo* dall' intervensionismo antirenditiero del pubblico potere?

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

2. — Ovvero può, questo produzionismo, e ad egual titolo, scaturire anche da un principio non antirenditiero, ma, putacaso, liberale? —, dal che seguirebbe *eo ipso* che il principio antirenditiero non potrebbe costituire la caratteristica *specifica* del Corporativismo.

3. — Può il principio antirenditiero del Fovel — condizione essenziale perchè possa davvero esser presentato come *nuovo principio,* e cioè tale da poter esser presentato come scientificamente valido per la costruzione di una nuova Economia — può, tanto risolvere in sè, teoricamente, le esigenze profonde che le altre Economie hanno a loro modo affermate, quanto, insieme, superarle?

La fondatezza di queste tre fondamentali condizioni è evidentissima per se stessa, poichè appartiene alla logica più elementare della scienza. E basterebbe, invero, che a una sola di esse il nuovo principio non potesse rispondere, perchè non potesse più essere accolto come principio effettivamente nuovo, e cioè, *tout court,* come *principio.*

Queste tre esigenze, perciò, noi dovremo tener presenti d'ora in poi, cominciando dalla prima.

Ma non basta. Queste esigenze perchè possano vivere nel concreto e specificarsi in problemi precisi devono scaturire proprio dal problema che si è posto il Fovel. Ora il problema preciso che egli si è posto può esser presentato, con le sue stesse parole, in questa modo:

Eccoci, adunque, innanzi alla supposta Economia Corporativa che la volontà sociale pubblica ha già deliberato di tradurre in atto; ed eccoci, insieme, innanzi al principio antirenditiero che dovrebbe costituirne l'anima. Nel breve intervallo preparatorio « per breve che sia, che cosa accradrà? ». Ecco, per sommissimi capo, gli effetti. Se l'azione si inizia col benessere delle grandi masse, ossia con una redistribuzione *ex abrupto* del reddito a loro favore, le classi risparmiatrici e imprenditrici vengono sacrificate: sono esse che fanno le spese. Invece, se l'azione comincia con la potenza della produzione, ossia col conferire grandi capitali trasformatori alle imprese, gl' imprenditori si avvantag-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

giano; ma si sacrificano le classi lavoratrici che vengono licenziate, e le classi risparmiatrici, il cui risparmio viene immobilizzato negli impianti *sine die*: le spese le fanno questi due gruppi. Quando infine si inizia l' intervento dalla parte del risparmio, favorendolo, almeno in parte, con più alte remunerazioni, allora ne guadagneranno i risparmiatori, e ci rimetteranno gl' imprenditori, privati del capitale investito e i salariati e impiegati, il lavoro dei quali durante la stasi non sarà richiesto ». Quali poi di questi tre modi sceglierà l' Economia Corporativa, in concreto, è indifferente, dice il FOVEL, « *perchè di là a poco tutto il meccanismo si sarà posto in azione* ». E va benissimo. Ma siccome è proprio questo il punto in cui sono formulate le varie possibilità in base a cui si può passare dalla prima fase alla seconda fase della nuova Economia, su di essa appunto dobbiamo fermare la nostra attenzione; e fermarla non su una o sull'altra di queste possibilità, ma su tutte e tre, allo scopo di esser ben sicuri di non aver tralasciato proprio quella che per avventura sia la buona. E perciò quali possono essere i problemi che ciascuna di queste possibilità può offrirci?

Per quel che riguarda la prima, possono essere, a noi sembra, i seguenti:

1. — Trattandosi di redistribuzione *ex abrupto* del reddito, e di un reddito sottratto ai renditieri, di quale entità sarà mai esso?

2. — Dalla quota-parte che sarà toccata di esso a ciascuno dei lavoratori, quanti nuovi patrimoni, nelle loro mani, potranno constituirsi, e quale potrà esserne il livello?

3. — Supposto, poi, che si sia quanto si voglia, ottimistici nel determinarne il numero e il livello, quanti di questi nuovi patrimoni potranno, *grosso modo*, costituirsi come semplice fondo dei consumi (benessere dei singoli) e quanti invece potranno anche dar luogo, ed a quale livello, a dei veri e proprî capitali produttivi (potenza della nazione)?

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Per quel che riguarda, poi, la seconda posibilità, ecco i problemi che a noi sembrano possano scaturirne:

4. — Se si tratta di trasferire grandi capitali trasformatori alle imprese, e tenuto conto che le spese della trasformazione le dovranno fare i renditieri, in qual misura e per quanto tempo durerà questa trasformazione, in vista, precisamente, del fatto che per tutto il tempo della trasformazione il lavoro di una grande massa di operai non sarà richiesto?

5. — Supposto che le difficoltà di questa prima fase siano già superate e che per ciò l'obiettivo della potenza produttiva della nazione sia già stato raggiunto, potranno, nella seconda fase, le imprese avvantaggiate corrispondere alte mercedi ai lavoratori, e cioè raggiungere il secondo obiettivo, il benessere dei singoli?

6. — E supposto, infine, che anche ciò sia possibile in un primo tempo, potranno anche in seguito essere corrisposte mercedi reali egualmente alte, in maniera da poter provocar la formazione, da parte di questi piccoli renditieri, di nuovi patrimoni, e per questa via, di altri capitali produttivi, che vadano ad incrementar la potenza della nazione?

E in ultimo, il problema che ci può dischiudere la terza possibilità si può riassumere, a noi sembra, nel seguente:

7. — Se si concede che al risparmio vengano concesse, all'inizio, delle alte remunerazioni, non dovranno i renditieri nella prima fase essere avvantaggiati e depressi nella seconda, e al contrario gl' imprenditori e i salariati nelle prime fasi essere depressi e nella seconda avvantaggiati? Ed una così patente antiteticità tra il prima e il poi, può conciliarsi in una Economia di puro carattere scientifico, che deve, di necessità, mantenersi sempre organica e univoca? E se ciò non può essere, non ne deve risultare che il carattere antirenditiero non ne può costituire il vero principio?

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

7) Redistribuzione ex abrupto del reddito sottratto ai renditieri ed altezza delle quote parti assegnabili ai beneficiari.

E passiamo, ormai, all'esame di ciascuno di questi problemi nell'ordine medesimo in cui li abbiamo qui presentati:

1. — Quanto al primo problema, supponiamo, per esempio, di trovarci innanzi a una sistematica riduzione dei fitti dei fondi, delle pigioni delle case, delle rendite dominicali, del nolo delle macchine, e insomma, del saggio dell' interesse del risparmio. *Sistematica,* diciamo, e non *occasionale* od *eccezionale;* nel qual caso nulla avremmo da obiettare, proprio nulla. Che avverrà?.

Si deve intanto tener presente che non tutti i percettori di rendite che devono essere colpiti, si trovano nelle medesime condizioni. Ci son di quelli che vivono o esclusivamente o quasi esclusivamente di queste rendite, e sono, questi, i grandi e i medi renditieri: « classi inerti » dice il Fovel, ma che possono anche non essere inerti del tutto; a meno che non si voglia considerarle inerti solo in quanto composte non da uomini vivi, ma di puri percettori di rendite, così come li considera, ma in sede di consaputa estrazione scientifica, la Economia liberista. Ci sono di quelli, poi, che vivono di queste rendite in misura modesta, e forse modestissima, che traggono da esse solo un aiuto, un primo punto d'appoggio, e fondano invece su ben altra attività la loro entrata principale; e sono questi i piccoli proprietari, i piccoli o medi risparmiatori, impiegati o salariati che siano. Oltre a questi, poi, ci sono i percettori di piccole rendite, che tuttavia non esplicano altre attività: donne sole, pensionati, e tutte quelle persone che si trovano a vivere con molti stenti di scarse rendite e di scarsi proventi d'altra natura. Incominciamo ad esaminare queste due ultime categorie di « renditieri ».

Ma si potrà parlare in questi casi di una possibile falcidia delle loro rendite? Noi non crediamo affatto che il Fovel pensi a costoro, e specialmente alla terza categoria, perchè anzitutto questi redditi non sono affatto impiegati nell'acquisto di prodot-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

ti di lusso, ma o nell'acquisto di beni indispensabili alla vita, o nell'acquisto di rendita pubblica o di capitale azionario che costituisce quell'accumulo capitalistico che così giustamente sta a cuore al FOVEL; e poi perchè questi redditi possono benissimo, nell' ipotesi del FOVEL, rientrare tra quei capitali che si dovrebbero formare nella nuova Economia, in base alla corrisponsione di più elevate mercedi al lavoro. Anzi una falcidia di queste rendite è in perfetta antitesi con i postulati di questa Economia, in quanto non solo minerebbe il « benessere » di questi umili redditieri, ma li spingerebbe a contrarre la loro capacità di consumo, a contrarre, di necessità, il loro accumulo di risparmio, per quello che ad essi è possibile, e forse a svendere quegli scarsi beni capitali donde traggono le loro rendite. I soli perciò, di cui crediamo egli intenda parlare sono i redditieri della prima categoria, i grandi e medii redditieri, i quali anche in un'economia non ricchissima di grandi fortune private com'è la nostra economia nazionale, posseggono pur sempre, indubbiamente, capitali ben ragguardevoli. Ma anche su tutte queste rendite che ormai costituiscono già una frazione un po' ridotta di fronte al complesso di esse, si può fare sicuro assegnamento. E, infatti, trattandosi di una falcidia sistematica di esse, ognuno dei redditieri di cui si parla cercherà di sfuggire come meglio potrà alla stretta; e non è a dire se, poco o molto, vi possano riuscire, e non staremo mica ad elencare le centomila forme sotto le quali potranno, chi più chi meno, mettersi al sicuro. Se poi si vorrà parlare di appropriazione *ex abrupto* di esse, e cioè se si volesse riguardare l'azione rivoluzionatrice antiredditiera come tutta esaurientesi nella fase iniziale (e nel sistema che qui si ipotizza, questo caso non dovrebbe esser previsto), non è medesimamente a dire se la redistribuzione, egualmente *ex abrupto*, di queste rendite, non sia per produrre perturbamenti gravi nel valore delle stesse rendite, e, nello stesso momento, se si possa parlare, in questo caso, di aumento e non di distruzione di capitali.... Un calcolo di tal genere è certamente impossibile farlo, sia pure in misura largamente approssimativa; ma tuttavia non eccessivamente alto deve ritenersi il livello di questa massa di rendite da distribuire ai lavoratori, ci sembra. E, nondimeno, supponiamo pure il contrario.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

8) Redistribuzione del reddito e formzione di nuovi patrimoni.

Ora, passando al secondo problema, quale sarà l'altezza della quota che di questo reddito complessivo dovrà toccare a ciascuno di quelli che, secondo l' ipotesi, dovranno esserne i beneficiari?. Non eccessivamente, certo, e neppure passabilmente alta; se il reddito complessivo dovesse permanere soltanto quello che per la via antirenditiera si può raggiungere, e se si volesse, in base a un puro criterio di giustizia distributiva, comprendere tra i titolari alla redistribuzione tutta la massa dei lavoratori del Paese. Ma noi non vogliamo far questo caso, consenguente, sì, ma troppo manifestamente destituito di ogni probabilità di riuscita. Supponiamo, perciò, che, oltre alla massa delle rendite sottratte ai renditieri si distribuisca anche tutto quello che è distribuibile del patrimonio demaniale (terre, sorgenti di materie prime, ecc. ecc.); e supponiamo insieme che la distribuzione venga fatta non a tutta la massa dei lavoratori ma solo a quelli che diano un qualche affidamento (per esempio solo a quelli che siano in possesso di una certa disponibilità di capitale risparmio...) per la messa in valore della quota che loro venisse assegnata (che è, come si vede, il caso più favorevole che in queste distribuzioni, e tenuto conto dello scopo che qui si vuole raggiungere, noi qui si possa fare). Che ne seguirà? Indubbiamente l'elevazione, rispetto a quello che sarebbe accaduto prima, della quota parte di patrimonio che a ciascuno dei titolari spetterebbe. Ma anche in questo caso il livello di questa quota a noi sembra non possa risultare adeguatamente alta se si pensa sia al fatto della effettiva scarsezza di fronte al bisogno del dividendo disponibile, sia al carattere intrinseco di questa redistribuzione, che essendo, *ex abrupto* e definitiva, dovrebbe escludere dalla concessione il minor numero possibile di lavoratori. Chè non si può, per semplici presunzioni più o meno aprioristiche, escludere vasti strati sociali dalla possibilità di compiere la loro prova (e ciò anche indipendentemente dalle altre difficoltà d'ordine pratico nel fissare a un punto piuttosto che all'altro il *minimum* di

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

condizioni per fruire della concessione). E per ciò se questo è vero, e se si voglion mantenere questi calcoli in limiti, com'è necessario, prudenziali, quanti saranno i nuovi patrimoni che la falcidia antirenditiera avrà potuto metter su? e quale sarà il livello che ciascuno di essi potrà toccare?

Dato il carattere puramente ipotetico dell'indagine, una previsione rigorosa è impossibile: chè le esperienze storiche che si sono avute in questo senso sono scarsàmente significative perchè sono state accompagnate da mille altri elementi disturbatori; e anche quando questi elementi non hanno agito che scarsamente, per esempio nel caso delle così famose quotizzazioni che si seguirono in Italia negli ultimi decenni del secolo scorso, quelle esperienze furono frammentarie e non ispirate a un piano organico che avesse valore per tutto il Poese. Ma tuttavia in un certo senso anche quelle esperienze hanno il loro indubitabile significato. E non staremo qui a riecheggiare le lamentele di coloro stessi che ne furono i beneficiari, il rapido, in moltissimi casi, dissolversi, per abbandono, per ipoteche, per vendite, della quota ottenuta; il concentrarsi di nuovo di quelle quote in poche mani; il dissolversi anche, nei più coraggiosi, dei pochi risparmi di cui disponevano.... Non vorremo certo disconoscere come innanzi ai casi di pieno fallimento siano sorte anche delle piccole aziende fortunate: lì specialmente (e il caso è stato non frequentissimo) in cui le condizioni delle quote e le congiunture favorevoli aiutarono il costituirsi di piccole proprietà redditizie. Ma si deve riconoscere, per lo meno, a conti fatti, e senza voler peccare in ciò di esagerato pessimismo, che certamente una cospicua percentuale delle quote che a questo modo si possono concedere debbano finir male e debbano non potersi costituire in vero e proprio, se anche modestissimo, piccolo patrimonio. Chè bisogna sempre tener l'occhio al mutamento psicologico che può sopravvenire nel beneficiario, in un senso o nell'altro (nel senso cioè della incrementazione o della decrementazione della volontà produttiva) allorquando essi, che non sono dei puri *homines oeconomici,* ma *homines* senza altro aggettivo, saranno divenuti, e senza sforzi, rischi, sagacia, o merito personale, titolari di un patrimonio da prima nè sognato nè sperato.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

9) Redistribuzione del reddito e formazione dei nuovi capitali produttivi.

3) Ora è appunto quest'ultimo argomento che ci richiama all'esame del terzo problema. Supposto infatti che si voglia oltrepassare il limite strettamente prudenziale e che si voglia ritenere che discretamente numerosi siano i nuovi patrimoni che con la falcidia antirenditiera si possano costituire, dobbiamo pur domandarci: Quanti di questi patrimoni potranno valere come semplice « fondo di consumo » pei bisogni dei nuovi titolari (benessere dei singoli)? Quanti invece potranno assumere il ruolo di veri e propri capitali produttivi (potenza della nazione)?. Nè la risposta è dubbia, per quanto non suscettibile di determinazione quantitativa. Poichè, in effetti, la gratuita formazione di un certo patrimonio non avrà, non potrà avere, in linea generale, l'effetto di rinvigorire nei nuovi titolari di esso quel senso di austerità nel tenore di vita che è caratteristico di chi il patrimonio stesso si è creato con i suoi risparmi e con le sue dure vigilie. Respirerà egli in un'atmosfera di privilegio che è più fatta per addormentare che per risvegliare le attività. Fiderà più nella manna della provvidenza e nel favore di tempi avveniristici che non nella produttività del suo lavoro e nella necessità di bilanciare l'entrata con l'uscita per potere, così, far fronte all'imprevisto e lasciare in serbo qualcosa che possa assicurargli il domani. Non vogliamo dire con ciò che nè ci potranno essere di quelli che un tale non sperato aiuto possa invogliare al risparmio e a trasformarlo nel miglior modo in fonte di più voluminosa produzione, e, per questa via, di più voluminoso risparmio; e cioè a trasformare il suo patrimonio in vero e proprio capitale; nè che disposizioni legislative opportune non possano influire nel diminuire il numero di coloro che per avventura intendessero solo godersi la novissima manna. Ma dobbiamo pur riconoscere che ciò può prodursi, ma come eventualità e non come necessità. Poichè è chiarissimo che non per il solo fatto che un soggetto economico entra in possesso di un patrimonio ecco che deve per forza nascere in lui una volontà capitalizzatrice suppo-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

sta precedentemente mancante; e che non per il solo fatto che una legge, sia quanto si voglia congegnata in modo da non permettere evasioni e scappatoie, possa suscitare, là dove non esiste, questa medesima volontà capitalizzatrice. Una tale volontà non può esser creata, evidentemente, in questa maniera. In quanto volontà essa ha le sue più vere scaturigini in tutta la formazione spirituale del soggetto economico, e pertanto non può essere improvvisata là dove non sussiste ancora. Se essa già sussiste, l'entrare in possesso di un patrimonio, può rinverdirla e ringagliardirla: è indubitabile. E in questo senso l'affermazione del FOVEL è esattissima. Ma là dove non sussiste di già, è vano sperarla. Si può dire, anzi, che in tal caso si può ottenere proprio l'effetto opposto; e si può anche dire che là dove già sussiste può produrre non spregevoli frutti anche se per avventura non sia affatto soccorsa da concessioni di privilegio. Ma non si tenga conto di tutto ciò, e si conceda che non solo possano formarsi i nuovi patrimoni ma che possano anche essere avviati in notevole misura sulla strada della trasformazione capitalistica a scopo produttivo. Ma seguirà forse da questo, necessariamente, che, data la natura degli investimenti prescelti, essi possano condurre al raggiungimento sincrono delle due finalità che si vogliono raggiungere? Non è , non può essere questa, una conseguenza certa, perchè non è ben certo che non possano venir neutralizzati da altre emergenze economiche. E, difatti, una per lo meno di queste emergenze dinamiche è nettamente indicabile: l' incremento della popolazione. Chè in tal caso i nuovi capitali produttivi, così formatisi, non potrebbero non essere assorbiti dalla produzione richiesta dai nuovi titolari al consumo.Dal che seguirebbe certamente l'accrescimento di potenza della nazione ma non insiememente un corrispondente incremento del benessere della collettività economica.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

10) IL TRASFERIMENTO DI GRANDI CAPITALI ALLE IMPRESE, TEMPO DELLA TRASFORMAZIONE CAPITALISTICA E POSSIBILITÀ DELLA FORMAZIONE DEL CAPITALE AUTOMATICO IN TEMPI DI SOMMOVIMENTO ANTIRENDITIERO,

4) Ma poichè la seconda possibilità si fonda sul trasferimento di grandi capitali trasformatori agli imprenditori, e poichè questi capitali dovrebbero essere forniti dai renditieri, domandiamoci: dopo quanto abbiamo detto sulla entità di questi capitali da trasferire, quanto potrà durare il periodo della trasformazione capitalistica ipotizzata, e perciò quanto potrà durare il periodo di trasferimento di favore di capitali agli imprenditori? Ma a questo proposito non potrà più essere, come nella prima possibilità accennata dal FOVEL, di grave impedimento, la entità non eccessivamente alta di questi capitali, perchè, è evidente, il trasferimento si può, e anzi si deve fare, in tempi diversi, per il fatto che la forma più opportuna di esso non può essere quella della distribuzione *ex abrupto* del capitale stesso, ma sotto la forma delle erogazioni, delle sovvenzioni periodiche, degli sgravi fiscali, delle protezioni doganali ai prodotti, a più o meno lunga scadenza.... Ora questa forma è la più opportuna per rendere tollerabile, e cioè non aspro, il trasferimento dei capitali stessi dai renditieri alle imprese: è la forma, diremo, classica, anzi, dei trasferimenti, venuti in auge sempre più negli ultimi due secoli fino ad oggi. Ma noi, senza voler diminuire affatto (ponendoci da un punto di vista strettamente pratico) l'importanza di questa forma nel rendere libero per le imprese il capitale occorrente, anche se trasferito in notevole misura, perchè non può essere come intollerabile dai renditieri avvertito la effettiva falcidia (molti di essi, d'alta parte, di fronte all'azione statale si troverebbero prima o dopo nell' impossibilità di porvi riparo), non possiamo tuttavia non notare che, data la periodicità, o meglio la continuità e sistematicità del comportamento antirenditiero statale, le fonti donde quei capitali sono attinti, debbono via via inaridirsi non tanto per effetto della sistematica falcidia, quanto per effetto della progressiva sparizio-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

ne dal mercato nazionale dei redditi da falcidiare. Si tenga, infatti, conto di questa circostanza essenziale: che il periodo dei trasferimenti non può essere brevissimo, e, inoltre, che esso è sistematico. Non dovranno perciò i renditieri via via accorgersene? E accorgendosene, non tenderanno a sottrarsi, via via, alla erosione più o meno drastica che continuamente vien consumata ai loro danni? E, nel fatto, il Fovel lo prevede, ma solo per i renditieri che appartengono ai ceti speculativi. Egli dice infatti: « i ceti speculativi, che sono quelli fatti di *homines oeconomici* allo stato quasi puro, procederebbero ad una automatica contrazione più o meno grande del risparmio, perchè essi si regolano effettivamente così: formano o dissolvono risparmio a seconda che il tasso d' interesse cresce o cala ». Se non che egli ritiene che l'accumulazione delle altre classi sociali — che sono poi le grandi classi — sia guidata da altri motivi: da quell'insieme di motivi, che gli economisto indicano col nome di risparmio « automatico ». Ora per queste ultime — egli dice — « che accumulano soprattutto per conservare la posizione nella gerarchia economica » la riduzione dell' interesse sul risparmio, lungi dall'agire in senso depressivo sul risparmio stesso, agisce, anzi, in senso stimolatore. « Se non fosse così, quando l'interesse venisse a calare, perderebbero rapidamente il loro rango economico. Accumuleranno in ragione di mille, se l'interesse è, mettiamo, del cinque per cento, in ragione di mille e duecento, se l'interesse scende al quattro per cento ». Ma noi qui, senza voler togliere alcunchè alla parte di vero che si afferma in queste previsioni, dobbiamo osservare che, a parte che pur deve avere il suo bravo peso il fatto che i ceti speculativi, in seguito alla falcidia antirenditiera, dissolveranno il risparmio in mille modi, e imporranno, così, alla nuova Economia una perdita ragguardevole difficilmente sostituibile (chè non perchè ceti speculativi essi non adempiono ad una funzione di primo ordine nell'Economia nazionale), anche gli altri ceti che, secondo il Fovel sarebbero indotti a un maggiore accumulo di risparmio, per effetto della falcidia stessa, molto facilmente si comporteranno, e in notevole misura, in conformità dei ceti speculativi. Per esempio, se sono portatori di debito pubblico o possessori di capitale azionario o possessori di

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

depositi presso banche, non è strano che ritirino questi capitali, seguendo la via, o del tesaurizzamento, o, più verosimilmente, quella degli investimenti all'estero; cosa non innaturale se si pensi che il comportamento antirenditiero è nella nuova Economia, di carattere sistematico e non occasionale. Se sono possessori di terre, di fabbricati ecc. ecc... potranno o vendere le loro proprietà più scadenti, o, proporzionalmente al diminuito reddito, ridurre le spese per manutenzione, per adattamenti, per migliorie, limitandosi alle pure spese per non fare troppo deperire le loro proprietà. Potranno anche contrarre la superficie di terra tenuta a coltura intensiva allo scopo di diminuire le spese di mano d'opera e allo copo di poter accusare al fisco una diminuzione del reddito. Potranno... ma che cosa non potranno fare pur di sfuggire a quello che essi ritengono una vera e proprio decurtazione del loro patrimonio? Dal che seguirebbero effetti che sono proprio antitetici agli effetti che prevede il FOVEL: forte contrazione dei depositi presso le banche, con conseguente alto costo della moneta a scopo produttivo; diminuzione della richiesta di mano d'opera col conseguente rinvilio di essa; diminuzione del valore degli stabili, e proprio nelle mani dei piccoli proprietari, che pur sono così giustamente considerati dal FOVEL, per effetto dell'accresciuta offerta di terre e fabbricati. Nè basta: queste nuove terre e questi nuovi fabbricati lanciati sul mercato assorbirebbero immediatamente il risparmio ancora disponibile dei piccoli proprietari e dei piccoli renditieri, affamati, come sono, di nuovi acquisti. Nè sarebbe sufficiente, inoltre, il risparmio che costoro hanno disponibile: si indebiterebbero presso istituti di credito, senza badare al basso o all'alto costo della moneta, sicuri di potersi ben presto rifare delle spese fatte e insieme conservarsi in maniera più piena proprietari. E si può subito prevedere quello che dovrebbe accadere di lì a non molto, allorquando cioè, saranno giunte le scadenze (e i crediti di certo non possono essere stati concessi a lungo termine): la insolvibilità, lo scompiglio anche di queste economie, come avvenne di fatto subito dopo la nostro Unificazione, nel Mezzogiorno, allorchè furono gettati sul mercato i soppressi beni ecclesiastici. Le considerazioni che a proposito dei grandi ren-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

ditieri fa il FOVEL, in linea di massima, sono esattissime: chè può ben darsi che la riduzione del tasso dell'interesse agisca in senso stimolatore. Ma a una sola condizione. Infatti l'ampiezza maggiore o minore di queste previsioni dipenderà, in ultima analisi, dall'aver essi accolte queste sistematiche falcidie come intimamente giuste e vantaggiose per la collettività nazionale, e cioè sotto la spinta di un alto, fortissimo spirito civico e patriottico, che verrebbe così ad erigersi come il vero principio della nuova Economia, e non, certo, sulla semplice base del principio antirenditiero, così almeno come ce lo presenta il FOVEL.

Invece dallo stretto punto di vista da cui egli si pone, a noi pare che le conseguenze possano essere diverse. Infatti su che cosa egli basa le sue deduzioni al riguardo? Su questo: su « quell'insieme di motivi che formano quello che gli economisti chiamano risparmio automatico ». Ma ecco: è proprio questo « insieme di motivi che formano quello che gli economisti chiamano risparmio automatico », (e al quale ormai con la esclusione di quel risparmio che formano i ceti speculativi, deve intendersi ridotta tutta la massa del risparmio che può provenire dal sistema antirenditiero del FOVEL), è proprio questo insieme di motivi, diciamo, che andrebbero chiariti, perchè se ne possa dedurre non solo il livello possibile, ma anche la destinazione capitalistica. Ora che il risparmio automatico si formi, è fuor di dubbio, ma che si formi con ritmo accelerato e uniforme in tempi di sommovimento antirenditiero, specie se si tratta di sommovimenti assunti come comportamento sistematico, ci permettiamo di dubitarne: di dubitare, cioè, che esso, nella misura in cui si forma, possa, senz'altro, dato il comportamento antirenditiero, uscire dalla prima e semplice fase del « fondo di consumo » o del fabbisogno familiare, per costituirsi nelle forme del capitale.

Quanto al primo punto è abbastanza ovvio che il risparmio automatico si forma in tempi tranquilli anche se solo apparentemente tranquilli. Chè allora le congiunture favorevoli per gli uni, e sfavorevoli per gli altri, vanno attribuite a centomila ragioni (perspicacia personale, cause occasionali, fortuna...) ma non certamente a un sistema di leggi costrittive che troppo ma-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

nifestamente sommova i naturali rapporti economici e sia tale da impressionare quasi violentemente l'occhio di chi accumula automaticamente, che non è sempre l'occhio più attento alle vicende oscillatorie dei valori monetari e che è piuttosto ipnotizzato dall'accumulo *nominale* delle ricchezze. Chè nei tempi evidentemente tempestosi la fiducia nel risparmio vien meno, la preoccupazione domina, l'occhio diventa più vigile nel seguire l'andamento, sul mercato, dei valori, non si limita a perscrutare soltanto il mercato nazionale ma con più fiducia perlustra il mercato internazionale, e se anche nessuna luce orientativa gli riesce, qui, di rintracciarvi, una conclusione, manco a dirlo, gli si presenta subito. Nei casi in cui minore è la sua sfiducia nel mercato nazionale, sposterà i suoi investimenti dal mercato, supponiamo, dei titoli di stato a quello dei beni stabili, o dovunque creda di correre meno rischi; nei casi invece di completa sfiducia ammasserà oro, gioielli..., sottraendoli alla circolazione e inaridendo così la copertura normale della circolazione creditizia. Conseguenza gravissima; perchè — l'esperienza americana insegni — crollata la base, l'economia tutta quanta, che oggi è essenzialmente creditizia, entra in collasso con moto vertiginosamente accelerato, seminando da per tutto rovine.

Se poi la sfiducia non si potrà chiamar più « sfiducia », ma « certezza vera e proprio di falcidie » (e la legge antirenditiera dovrà essere per necessità *cosa certa* per il risparmiatore automatico) — la conseguenza non potrà essere che una sola: la impossibilità della formazione del risparmio, come prova *ad abundantiam* l'esempio della Germania sottoposta al piano Dawes, il quale prevedeva, come è noto, la drastica falcidia anche del capitale di nuova formazione. In quel tempo, — si sa—, faceva stridente contrasto la vita parsimoniosa dei vincitori con la vita fastosa dei vinti. Ma il contrasto se poteva apparire stridente e inspiegabile all'occhio profano non poteva certamente apparire inspiegabile all'economista. Il Piano Dawes aveva semplicemente soppresso in Germania gran parte della volontà risparmiatrice: i vari redditi, così, venivano erogati in beni di consumo e non nella creazione di nuovo capitale. Dal che segue certamente, che in questa maniera viene ad essere sacrificata la preoccupa-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

zione, nei renditieri, per la conservazione del proprio rango economico, così come venne sacrificata in Germania in quel tempo la preoccupazione per l'avvenire della Nazione: cosa enorme, lo riconosciamo; ma spiegabilissima, del resto, dal momento che si trattava, allora, di scegliere tra due mali egualmente sicuri, dei quali l'uno era immediatamente percepibile e l'altro era a scadenza alquanto remota.

11) Il trasferimento di grandi capitali alle imprese, e la corrisponsione di alte mercedi al lavoro.

4) Ma supponiamo anche che tutte queste ragioni, che si oppongono alla possibilità del disviare dai renditieri la massa di capitale occorrente per l'avvantaggiamento di certe imprese, non sussistano, e che non sussistano neppure i profondi contraccolpi che da tale sistematico disvio possono nascere, e cioè che lo Stato sappia muoversi con tale elasticità, comprensione ed opportunità da evitar tutte le fughe, le ostilità, gli ostruzionismi che si vogliono immaginare da parte dei renditieri, e specialmente da parte di quelli che meno possono sfuggire alla sua stretta (e i mezzi, per vero, non mancano, se per poco si guarda a quello che effetivamente in certe contingenze gli Stati praticano: veto del libero commercio delle valute, abilità manovriera nella fissazione del prezzo del danaro, ecc. ecc.; cose che tuttavia non possono impedire certe pericolose contromanovre, quale, per esempio, il fenomeno della tesaurizzazione). Ebbene, in questi casi, quale potrà esserne la conseguenza? Questa: che effettivamente l'avvio del capitale necessario verso le imprese che si vogliono avvantaggiare diventa un fatto compiuto, e che, per essere nell' ipotesi del Fovel, la produzione per grandi masse può, nel fatto, seguirne. Ma se questo obiettivo, che corrisponde all'aumento della potenza produttiva della Nazione, si può, in tal maniera, raggiungere, non sarebbe ancora dimostrato che per questo fatto l' incremento dl benessere dei singoli ne debba di necessità risultare. Infatti condizione prima di questo avvìo di capitali

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

verso le imprese a costi decrescenti è questa: un elevamento del salario medio, a vantaggio dei prestatori di lavoro, il quale è, del resto, necessariamente legato alla vita stessa di un tale produzionismo in quanto senza alti salari non c'è alto consumo e senza alto consumo non c'è possibilità di intensa produzione. Ora le imprese di cui qui si discorre e che sono già a priori aggravate da queste alte mercedi, a parte che non possono non essere aggravate nello stesso momento da spiegabilissime contribuzioni all'erario, non possono medesimamente non essere spinte dalla concorrenza — e tanto più rapidamente, e, diremo, fulmineamente, quanto più intorno ad esse, divenute centro della nuova economia, si è acceso l'interesse ed il controllo del potere pubblico, — sulla linea della redditività marginale. Si aggiunga ancora, che esse non possono giuocare sulla fissazione dei prezzi multipli che tanto margine lascerebbero all'inventiva, all'originalità organizzatrice dell'impreiditore. Si tenga presente, ancora, che non si può fare assegnamento, perchè è cosa aleatoria e non prevedibile in un certo lasso di tempo, su nuove scoperte tecniche che possano ridurre i costi e aumentare, più che altri non possa fare, la produzione. E si consideri, in ultimo, che la produzione che queste imprese lanceranno sul mercato, e che ormai, per ipotesi, non possono avvalersi che di quei vantaggi tecnici che sono anche a portata di mano delle imprese similari forastiere, dovranno anche combattere con questa produzione forestiera che non è legata, egualmente in base all' ipotesi, dalla necessità di corrispondere alti salari. Non ne risulterà, pertanto, che esse si troveranno, malgrado gli aiuti di cui già hanno fruito, a non buon partito e cioè nella necessità di richiedere nuovi aiuti (nuove sovvenzioni, o esenzioni da contribuzioni, o crediti a condizione di favore, o protezione dalla concorrenza estera o autorizzazione alla diminuzione delle mercedi)?. E segue quindi che o dovrà continuare a loro favore la falcidia antirenditiera che ormai via via deve di necessità assottigliarsi, o dovranno essere elevati i prezzi che il libero mercato potrebbe fissare, con riduzione del benessere de' singoli, o dovranno calare le mercedi col contraccolpo medesimo della contrazione di consumo di quegli stessi prodotti che si volevano produrre per grandi serie. Però

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

scartate le due ultime alternità che sono nettamente escluse dall' ipotesi, ci si dovrebbe appigliare alla prima alternità, che abbiamo visto già di sempre più difficile applicabilità.

12) Il trasferimento di grandi capitali alle imprese, la possibilità di formazione di nuovi patrimoni per effetto degli alti salari, e la possibilità della formazione per questa via di nuovi capitali produttivi.

6) Ma supponiamo ancora che le imprese avvantaggiate possano praticare la corrisponsione di alte mercedi al lavoro: seguirà da questo fatto, come inevitabile, la formazione, da parte dei percettori di queste mercedi, di nuovi patrimoni che possano costituirsi, analogamente a quanto più sopra si è visto, non come puro fondo pei consumi, ma come vero e proprio risparmio-capitale che vada ad alimentare la medesima produzione per grandi masse?

Al qual punto noi potremmo già rispondere che il problematico avvenire di questa stessa produzione già renderebbe peritoso questo nuova risparmio, supposto che potesse costituirsi ed in quella notevole misura che il caso in esame non potrebbe non richiedere. Ma sarebbe questa una risposta non convincente ed alquanto superficiale. La nostra vera risposta non potrà pertanto essere contenuta che in questa nuova domanda: Potranno questi nuovi capitali effettivamente costituirsi?

Lo potranno — ci si può opporre — perchè potranno farsi ad essi delle condizioni convenienti. Ma noi, a nostra volta, vorremmo permetterci di obiettare che il risparmio-capitale dei percettori di mercedi non è tanto mosso a formarsi dall'alto saggio dell'interesse che ad esso è corrisposto, quanto, al contrario, dalla *volontà risparmiatrice* dei singoli soggetti economici. Chè, in fondo, anche oggi si corrisponde ai piccoli risparmiatori un elevato tasso d'interesse, nè questo è il motivo determinante, o almeno il più importante, del formarsi dell'attuale piccolo risparmio. E perciò ne verrebbe che di poco, di ben poco probabilmente,

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

si eleverebbe la massa di risparmio che per la nuova via si accumulerebbe. Abbiamo, inoltre, da aggiungere che la nuova atmosfera economica, decisamente orientata verso le alte remunerazioni al lavoro, più che invogliare al risparmio, potrebbe costituire nelle masse dei percipienti salario, più di una incentivo per dedicare al consumo immediato le più alte remunerazioni ottenute, e li farebbe forse più imprevidenti che non siano oggi. Va da sè, tuttavia, che non si può ragionare in base a previsioni di questo genere, che non possono mai sfociare in una conclusione necessaria. Ma si concederà, almeno che il *pro'* e il *contro* possono benissimo, qui, controbilanciarsi, e perciò lasciare le cose allo stato di prima. Chè ci si può ben dire, è vero, che il repentino passaggio dalle basse alle alte remunerazioni può far nascere il bisogno di accumulare, vista la possibilità di giungere a costituire un certo capitale — il che, come osservazione, sarebbe esattissimo —; ma è vero altresì che il repentino passaggio dovrebbe veramente, per essere conclusivo, raggiungere le proporzioni, agli occhi del percipiente le nuove remunerazioni, di un veramente cospicuo incremento, e dovrebbe, per giunta, fondarsi non solo sulla sicurezza di poter fruire di questi risparmi in un ambiente che potesse presentare, rispetto a quello entro cui il risparmio stesso viene accumulato, una certa differenza tra i prezzi praticati per le merci a costi crescenti e quelli per le merci a costi decrescenti, ma anche sulla sicurezza di poter fare assegnamento, nello stesso ambiente entro cui il risparmio viene accumulato, su di una larga scelta di prodotti d'uso tra loro surrogabili — gli uni ad alto e gli altri a basso prezzo — che diano la possibilità di giuocare sul dislivello di essi.

Questi, questi, sono i motivi che fanno più presa sull'attività risparmiatrice delle classi a redditi relativamente bassi, come prova l'esempio cospicuo dei nostri emigranti negli Stati Uniti: motivi la cui forza determinante sta tutta nella prospettiva che aprono di potere far «cambiar vita», «cambiar posizione», a scadenza più o meno breve, mediante la sommazione delle due dette differenze. Ma — ecco il punto! — è proprio la possibilità di questa sommazione che non più potrebbe presentarsi nella nuova Economia del Fovel, perchè il passaggio ad altro ambien-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

te economico, allora, non appare, come negli emigranti, nè necessario nè desiderabile, e la unicità o scarsa scelta di tipi tra loro surrogabili preclude, insieme, il gioco sulle differenze di prezzo dei varii tipi.

13) La concessione di alte remunerazioni al risparmio, il produzionismo a costi decrescenti e il principio antirenditiero.

7. Passando, ora, all'esame della terza ed ultima possibilità affacciata dal Fovel per dare alla nuova Economia il movimento di abrivo, ci basteranno poche parole per giungere, dopo quello che abbiam detto, ad una conclusione, crediamo, persuasiva. E all'uopo basta porre soltanto il quesito relativo, perchè non si possa, pensiamo, dare ad esso che una sola e incontrovertibile risposta.

Infatti se si parte dal concedere al risparmio delle alte remunerazioni, i renditieri, almeno in questa prima fase, non potranno non restarne avvantaggiati. E se si parte da un comportamento che li avvantaggi, in qual maniera mai, in sede di scienza, si potrà capovolgere questo stesso comportamento e far coesistere, accanto ad esso, il comportamento antirenditiero ad esso diametralmente opposto?. E' incontestabile, certo, che se la nuova Economia inizia effettivamente la sua azione col difendere, ed anzi con l'avvantaggiare, il risparmio, necessariamente questo si accumulerà, e necessariamente, superate le inevitabili e anche gravi difficoltà provenienti dalla scarsezza e cioè dall'alto prezzo del capitale ad uso produttivo e del conseguente scemare della richiesta di lavoro, seguirà via via, in seguito, una maggiore disponibilità di capitale, col calo del suo prezzo e con la conseguenza, per questa via, di una sempre più decisa e promettente ripresa produttiva. Ed è incontestabile anche che questa ripresa produttiva l' intervento dei pubblici poteri può facilmente orientare in notevole misura verso il produzionismo a

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

costi decrescenti. Ma in tutto questo tempo quando mai saremo costretti a imbatterci nel principio antirenditiero?

C'è un caso, un solo caso, tuttavia, come a noi sembra, in cui il principio antirenditiero potrebbe a buon diritto intervenirvi pur mentre è in marcia il comportamento favorevole al risparmio: il caso in cui il pubblico potere, che in un primo momento cercava solo d'incoraggiare su tutta la linea la formazione del risparmio, ecco che ora, in un secondo momento, sterza decisamente per la via della produzione a costi decrescenti, e perciò si avvale, per raggiungere il suo scopo, dell'arma economica a sua disposizione: falcidiar questi redditi, incrementar quegli altri. Ma, com'è chiaro, benchè si tratti qui di una falcidia di certi redditi, non siamo affatto, non possiamo essere affatto, nel campo prettamente antirenditiero. Ad ogni modo l'avvio e il disvio di capitali non potrebbe esser contenuto che in una ben modesta, e del tutto temporanea, misura. Il comportamento dei pubblici poteri non si differenziarebbe gran che dal comportamento anche attuale dei pubblici poteri in regime di economia non corporativa, e d, in conclusione, si dovrebbe sempre convenire che non dal principio antirenditiero potrebbe derivare un comportamento intensamente produzionistico.

14) Conclusione relativa al principio antirenditiero e al valore del libro esaminato.

Possiamo, così, avviare alla conclusione la nostra analisi.

Richiamiamo, pertanto, quel che abbiamo detto al § 6 intorno alle tre esigenze fondamentali su cui ci occorreva trattenerci per discutere opportunamente sul principio antirenditiero in quanto principio di una nuova Economia, e ridomandiamoci, quanto alla prima esigenza: — Sussiste una rigorosa concatenazione causale tra il Principio antirenditiero ed il comportamento intensamente produzionistico? — Alla quale domanda ormai non possiamo rispondere che così: — Se noi vogliamo essere fedeli al principio antirenditiero, il formarsi del risparmio a sco-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

po produttivo non potrebbe seguirne di necessità e tutt'al più non permetterebbe di raggiungere che o l'uno o l'altro dei due obiettivi che l'Economia corporativa si prefigge; se poi vogliamo ottenere il raggiungimento insieme dei due obiettivi, col dare incremento al risparmio, i due obiettivi stessi si possono raggiungere per la via indicata dal FOVEL, ma dovremmo allora sacrificare il principio antirenditiero.

Passando poi alla seconda esigenza: — Può stabilirsi una distanza incolmabile tra il principio della nuova Economia e quello, ad esempio, della Economia Liberale, in vista del raggiungimento dei due obiettivi che l'una si proporrebbe direttamente e l'altra no? — dovremmo, anche qui, rispondere che una tale distanza incolmabile non può sussistere perchè non è necessario che esclusivamente con la « redistribuzione ex abrupto » antirenditiera o con un « trasferimento egualmente antirenditiero di capitali trasformatori alle imprese » si possa giungere alla formazione di nuovi patrimoni e, per questa via, di nuovi capitali produttivi. Basta infatti che si ipotizzi quella stesso *volontà economica plurindividuale* che ipotizza la Economia Liberale perchè si possa giungere medemimamente agli stessi risultati: chè questa volontà economica, sia nei periodi normali, sia sul terreno nazionale che su quello internazionale, sia sul campo dei consumi recenti come in quello dei consumi antichi, sia nel comportamento concorrenziale che in quello monopolistico ecc. ecc., trova sempre quello che massimamente conviene ai singoli soggetti, nella misura, s'intende, in cui riesce a prevedere e a dominare gli eventi economici. E per provvedere al suo massimo benessere e per provvedere all'accumulo capitalistico, è sempre, essa, una volontà che mai si placa, mai si addormenta, che sempre vigila dalla sua particolare trincea di battaglia, dove o vigila e lotta coi suoi occhi e la sua capacità di opera, o nessun'altra volontà può prenderle il posto sotto la specie di saper far meglio di lei.

Ed è in questo la ragione della sua capacità di ripresa anche quando la sua forza sembra prostrata a terra, com'è medesimamente in questo la ragione e delle sue ricadute e della sfiducia che talora, e non per breve tempo, la invade, che, d'altra parte,

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

non è mai così radicalmente sfiducia da non consentir volontà di irpresa, la quale, facendole distendere le chiuse ali, le sottoponga alla fine la riluttante realtà.

In tutti i casi, dunque, il tentativo di porre una distanza incolmabile tra il principio antirenditiero e quello liberale, e con ciò stesso il tentativo di fondare la originalità del principio antirenditiero come principio di scienza, non si può affacciare; e medesimamente non si può affacciare la possibilità, che tutta l' inchiesta dovrebbe coronare, di presentare il nuovo principio come *legittimo erede*, e cioè come continuatore e superatore insieme, delle profonde esigenze racchiuse già nei vecchi principî. E cioè neppure alla terza ed ultima delle esigenze di cui si è parlato, si potrebbe rispondere.

Concludendo, pertanto, possiamo far combaciare per sovrapposizione l'Economia Corporativa, di cui qui ci parla il Fovel, con l'Economia scientifica? Possiamo « trascrivere » l'una nei « termini puri » dell'altra?. Se è esatto quello che fin qui abbiamo rilevato, evidentemente non possiamo, benchè anche noi, — così ci sembra — siam partiti dal concedere che precisamente nel « monopolismo di controllo » e propriamente nel « principio antirenditiero » consista il nucleo centrale del corporativismo e benchè anche noi ci siamo sforzati di procedere con logica puramente economica ed abbiamo tentato per questa via di « trascrivere » l' una nei « termini puri » dell' altra.

Ma non vorremmo, dopo ciò, che si pensasse che il dissenso sulle determinazioni specifiche della tesi sostenuta dal Fovel implicasse, per noi, la svalutazione completa di tutto il suo lavoro sia per quel che riguarda il punto di vista da cui egli ha guardato il suo problema, sia per quel che riguarda il principio informatore da cui l'A. è stato guidato. Chè anzi pensiamo, per quel che riguarda il primo punto, che solo approfondendo e chiarendo, come ha cercato di fare il Fovel, quello che è già implicito nella Economia scientifica col proposito di salvar di esso quanto si può salvare, e cioè, le esigenze legittime, le esigenze veramente scientifiche, di essa, è possibile far opera seriamente costruttiva e proficuamente orientatrice nel campo degli studi. Quanto, poi al

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

secondo punto, dobbiamo pur riconoscere che, a parte le critiche mosse, il FOVEL non può non apparire già in questo sua primo libro, come uno dei primi, e dei non molti, studiosi di Economia che abbiano avuto il netto intuito del fatto che è erronea la distinzione tradizionalmente accettata tra *scienza* economica e *politica* economica. Essa, infatti, è erronea, per lui, non perchè parte dal presupposto di non voler mescolare insieme l'elemento economico con l'elemento extra-economico — cosa che il FOVEL ripudia non meno energicamente dei più rigososi teorici dell'Economia pura —, ma erronea solo perchè questa distinzione gli apparisce fondata su una ingiustificata e ingiustificabile restrizione della nozione di « elemento economico »: la qual cosa rivela nel FOVEL non solo un'acutezza e sicurezza di sguardo che gli ha fatto di colpo individuare il problema intorno a cui si è tanto travagliato, e invano, l'Economia statalista nel suo sforzo di ritrovar nell'« individuale » il « sociale », ma lo pone senz'altro come uno degli antesignani di un movimento nuovissimo che, se procederà con la cautela necessaria, aprirà nuovi e più vasti campi d'indagine alla scienza economica come Scienza. Egli ci apparisce, inoltre, come uno dei primi e dei non molti che abbian visto nella concezione dell' individuo-singolarità come anteriore logicamente all' individuo-personalità o Stato, la ragione principale della difficoltà che incontra l' Economia scientifica nel saldare l'astratto (Economia pura) col concreto (Economia applicata), cioè la Scienza, come si dice, con la Vita. L'astratto, pensa il FOVEL, è *in funzione* del concreto e non contrapposto al concreto, come realtà a realtà; ed entrambe isolatamente considerate sono irrealtà e mai più si possono effettivamente fondere se la loro unità non è in esse fin da principio.

Ed è, infatti, appunto perciò che egli, postosi proprio nel cuore dell'individuo come personalità-posizione che da KANT in poi è la sola giusta, perchè è indubbio che la sola *analisi* vera e *reale* è quella che sorge sulla base, o, meglio, nel cuore della *sintesi* — ha tentato di inverare in esso e per esso i « concetti puri » dell'Economia, che perciò non restano più come *altra cosa,* indifferenti e contrapposti, alla realtà viva, ma, scaturendo dal cuore di questa, al cuore stesso di essa ritornano. Egli apparisce an-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

che, infine, come uno dei primi e dei pochi che abbiano avuto vivo il sentore che è nel carattere attivistico, volontaristico, e, diciamolo pure, « movimentatore », che può consistere una nuova Economia, che, pur essendone erede, si contrapponga, tuttavia, all'antica: carattere attivistico che non sopprima, ma anzi postuli il momento dell'astrazione, ossia della idealizzazione a scopo scientifico, e lo postuli in maniera che si mostri essere tanto più ispirato alle esigenze della Scienza pura quanto più non può volerlo estraneo a sè ma anzi come verace incremento e verace disciplina della sua vita.

Ben è vero che queste sono le premesse e lo spirito che tutto percorre il libro del Fovel, e non le determinazioni e le soluzioni concrete a cui in esse egli perviene. Ma siccome in questo libro chiaramente determinate sono solo queste ultime, mentre le prime vi compariscano solo come lo spirito di cui il lavoro è animato senza essere mai oggetto diretto di trattazione, soltanto di queste ultime abbiamo dovuto qui occuparci, travalicando i limiti che ci siamo posti l'esame delle prime. Queste premesse, d'altra parte, il Fovel esamina direttamente in una serie ormai numerosa di altri suoi lavari —lavori interessantissimi, fini, e di largo respiro, che rappresentano già oggi, mentre la serie non è ancor piena, nel nuovo cammino della ricerca economica, un contributo tutt'altro che trascurabile per l'i ncremento di essa. E sarà, pertanto, in altro momento che cercheremo di condurre su esse, così come il problema merita, un esame approfondito.

Emilio La Rocca

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

In tema di successione degli enti territoriali autarchici.

È un principio profondamente radicato nella universale convinzione giuridica e nella natura spirituale del diritto che la morte, così come sul mondo dello spirito in generale, non ha alcun potere sull' organismo del diritto. (UNGER, Diritto ereditario).

Sommario: § 1. Difficoltà intrinseche ed estrinseche dell'argomento. — § 2. Il concetto di successione e la successione interstatale. — § 3. Cenno particolare delle teorie dell' indebito arricchimento e dell' aderenza. — § 4. In che si concreti l'istituto della successione territoriale. — § 5. Come il nuovo ente subentri nell'identica posizione giuridica dell' antecessore. — § 6. Il carattere originario dell' acquisto dei diritti ed obblighi pubblicistici da parte del successore. — § 7. Sviluppo di altre osservazioni. — § 8. Effetti non successori connessi al provvedimento di modificazione territoriale.

§ 1. — Il concetto di successione, in quanto ha di essenziale e di specifico, è fra quelli che han più esercitato ed esercitano la mente dei giuristi. Non è più di qualche mese che il CARNELUTTI (1), trattandone in relazione al diritto processuale, si faceva eco delle difficoltà che incontra chi tenti di stabilirne il con-

---

(1) *Appunti sulla successione nella lite,* in Riv. di Dir. Proc. Civ. 1932, pagg. 3-14.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

tenuto e l'estensione. Ma oso dire (lieve ardimento in verità!) che i più gravi dubbi e la complessità più profonda appaiono nel campo dei rapporti fra persone giuridiche. Rispetto alle quali, con formulazione che non tradisce le interiori peculiarità, il problema si riassume nell' indagine sulla continuazione o meno dei rapporti giuridici nel successore, sul modo d' intendere questa continuità, e sui limiti entro i quali essa possa consentirsi.

Limitandone lo studio ai rapporti fra enti autarchici territoriali, credo d'investire uno dei lati e delle applicazioni più interessanti del problema medesimo. Ma anche, forse, uno dei lati e delle applicazioni meno studiate. L'impostazione data al tema dal ROMANO in una sua nota monografia, apparsa nel Trattato di diritto amministrativo dell'ORLANDO (1908) (2), è stata ormai superata ad opera dello stesso autore, mediante il contributo di osservazioni generali o incidentali in lavori privi del carattere di specificità (3). Tuttavia, i rilievi eseguiti dall'A. non esauriscono, nè pretendono di esaurire i termini del problema, pur segnando un nuovo orientamento alle successive ricerche. Permodochè, pur ora, noi dobbiamo lamentare la mancanza di una definitiva sistemazione e revisione critica dell'argomento: lacuna oggi più sensibile di fronte al progresso compiuto dagli studi giuridici in tutti i rami dell'enciclopedia giuridica, ma specialmente nel diritto internazionale dove, a differenza che nel nostro, essi non sono rimasti inoperosi. Ma ancora più avvertita essa è di fronte ai molteplici mutamenti introdotti dal 1923 in poi nella circoscrizione degli enti territoriali autarchici (4), che hanno dato nuovo assetto a numerosi Comuni e Provincie, dove riducendone l'estensione, dove ampliandola; dove facendo sorgere nuovi enti, dove soppri-

---

(2) Vol. II, P. I. Il titolo è: *Il Comune.* Parte generale.

(3) *L'ordinamento giuridico. Studi sul concetto, le fonti e i caratteri del Diritto.* Parte prima, Pisa 1918, § 41. *Di una particolare figura di successione di Stati. A proposito dell' annessione di Fiume*, in RIV. di Dir. Intern. 1925, pagg. 297-312. Si veda poi il *Corso di Dir. Intern.* II ediz. Padova, XII.

(4) Un diligente elenco, che va fino al 1928, trovasi riportato nella pubblicazione « *La legislazione fascista* », 1922-28, edita a cura della Camera dei Deputati, Vol. I, p. 222 e segg.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

mendoli. Queste considerazioni, unite al desiderio di portare nuove osservazioni intorno a tale soggetto, mi hanno indotto a riprenderlo e ad aggiornarlo con le più moderne vedute attinte alla teoria generale e al diritto internazionale che qui, per il carattere dell'oggetto, non può essere trascurato. Ma, come il nostro saggio costituisce una parte soltanto di un più ampio lavoro, la nostra attenzione sarà rivolta ai problemi più generali e di rilievo che l'istituto propone.

§ 2. Invano noi ricerchiamo negli scrittori italiani precedenti al ROMANO la formulazione di un principio generale in cui si comprenda il fenomeno della successione che, così per abbreviare, chiamerò territoriale: invano la costruzione dei fondamenti dell'istituto, la sua giustificazione, la riconduzione delle conseguenze a un'idea-madre (5). Nè maggior profitto, da questo lato, offre la consultazione delle opere straniere, anche più recenti (6), ove se ne eccettui quella fondamentale del GIERKE che

---

(5) Per questo il lavoro del PORRINI, *Della successione dei Comuni,* in Arch. del dir. pub., Anno IV, 1894, pag. 288-296; 321-350, non corrisponde alle aspettative che il titolo può suscitare. Anche i vari commenti alla legge com. e prov. non si sollevano dalla pura esegesi del testo legislativo. Notevole è lo studio del MONTUORI, *La successione di diritto pubblico* (in Red. d. Acc Naz. dei Lincei, 1922, Serie V, Vol. XXX, p. 51-59; 119-127), per lo sforzo di assurgere a un principio comune alle varie successioni territoriali: unica encomiabile eccezione a quanto si osserva nel testo. Ma le sue idee non si distaccano dalla teoria del GABBA. Neppure il GIORGI (*La dottrina delle persone giuridiche o corpi morali;* Firenze 1899, Vol. IV, N. 35 e seg.). delinea un abbozzo di teoria sulla successione dei Comuni; senonchè, probabilmente, intende rinviare a quanto ha svolto per la successione di Stati, nella quale questione ha preso una posizione analoga a quella del GABBA.

(6) Numerosi gli studi dedicati al tema dallo STIER-SOMLO: da menzionare fra questi, oltre la trattazione generale contenuta nel *Handbuch des comm. Verf. — und Verwaltungsrechts* vol. I, 1919, Oldemburg in Gr., §§ 22 a 27: Zum Eingemeindungsrecht in Preussen (nella Festschrift für Ernst Zitelmann zu seinem 60. Geburtstage, München und Leipzig, 1913, p. 3-29); *Eingemeindungsrecht und preuss. Oberverwaltungsgericht* (in Festschrift zur Feier des 50. Bestehens des preuss. OVG., Berlin, 1925, p. 144-182); voce: *Gemeindebezirk*, in Wörterb. des deut. St. — und Verwaltungsrechts di Stengel-Fleischmann, Tübingen 1913; voce: *Eingemeindungsrecht*, in Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, 1929. Altri AA.: O. STEPHAN, *Die Veränderung der Gemeindegrenzen und ihre Rechtsfolgen* in Verw. Archiv., XI, 1903, p. 317-335; H. PETERS, *Grenzen der kommun. Selbstverwaltung in Preussen*, Berlin, 1926,

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

ha avuto il merito di tracciare una teoria generale, applicabile allo Stato come ai Comuni, come agli altri enti pubblici e privati (7). Così osservando, noi prescindiamo naturalmente da quelli scrittori che, occupandosi in modo particolare della successione di Stato a Stato, hanno formulato opinioni da cui lo studioso della nostra materia potrebbe — forse contro l'intenzione del loro autore! — ricavare lo spunto per risolvere le questioni relative. Quanta diversità in ciò dalla dottrina di diritto internazionale sulla successione interstatale! Perchè in questa, anche se con risultati non proporzionati alla nobile fatica, si avverte già sulla fine del secolo scorso la necessità di procedere ad opera veramente scientifica, sul modello incitante della Pandettistica. Da noi, invece, nessun tentativo di un'orditura completa dell'argomento, nessuno sforzo di comporre i risultati della più recente esperienza giuridica in una visione ampia ed ordinata. Eppure i mezzi non difettavano, nè mancava lo stimolo dell' interesse pratico, cui tale ricerca avrebbe potuto appagare.

— Quando si parla di successione, nel diritto pubblico come nel privato, non si pensa immantinente ai varî tipi in cui essa si suddivide; ma la mente ricorre con spontanea immediatezza a quella che viene originata dalla morte di una persona (eredità), o da una modificazione territoriale, qualunque ne sia l'entità, o, per gli altri casi, dall'accrescimento oppure dal sorgere di un nuovo ente dall'estinzione o diminuzione dei precedenti. E' questa la

---

cap. IV, II. Un particolare aspetto del problema contempla il KOCH H., *Eingemeindungsrecht und Polizeiverordnung*(in Abhandl.aus dem Staats —Verwaltungs und Völkerrecht, dirette da ZORN e STIER-SOMLO, Vol. V, 1909). — Non mi è stato possibile consultare il BROCKHAUSEN, *Vereinigung und Trennung der Gemeinden*, 1893, che non figura in possesso delle Biblioteche del Regno. — Il problema è appena toccato nei manuali e trattati (O. MAYER, *Deut. Verwaltungsrecht*, III ed., Leipzig, 1924, Vol. II, § 58; HERRNRITT, *Grundlehren des Verw. Rechts*, 1921, Tübingen, § 17). Anche per la dottrina francese scarsi accenni nelle trattazioni generali (es.: HAURIOU, *Précis de droit administratif*, XI ed., Paris, 1927, p. 181 ss.); più estese le voci « *Commune* », nel Repertorio del BÉQUET, e « *Organisation communale* » nel Dictionnaire de l'Administration française del BLOCK.

(7) *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung*, Berlin, 1887, Cap. V, P. II, specie p. 854 e segg.; *Deutsches Privatrecht*, Vol. I, Leipzig, 1895, § 70.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

successione per eccellenza, il fenomeno tipico che si suole additare a modello per gli altri casi di successione. Ed è anche il fenomeno che trascina dietro a sè le conseguenze più notevoli ed estese, come quello che sposta tutto un nucleo di rapporti giuridici da un soggetto a un altro: mentre la successione provocata da tutt'altri eventi ha una portata più modesta, specie nel diritto pubblico. Naturalmente si tratta soltanto di un'impressione empirica, che lo studio delll'istituto sotto l'aspetto giuridico dimostra erronea e senza fondamento. Ma, come sempre, dietro a questa constatazione pratica si cela un elemento di verità che importa non trascurare ([8]).

---

(8) Il quale è riposto essenzialmente nella distinzione fra successione universale e successione singolare. Soltanto la prima rispecchia nella sua pienezza il fenomeno successorio, col subingresso del successore nella *stessa posizione giuridica* dell' antecessore per tutti quei rapporti che formano oggetto di trasferimento. Caratteristica della seconda è, invece, il semplice passaggio di un diritto da una persona all' altra, sia pure con tutte le eccezioni reali e personali che potevano opporsi al cedente e che non siano personae cohaerentes. La diversità fra i due tipi di successione, cui la moderna dottrina vuole ciò nonostante costruire — forse non a torto — un fondamento comune (da tenersi presenti in ogni modo le osservazioni del BONFANTE, *La successio in universum ius e l' universitas*, in Scr. giur. vari, Vol. I, p. 250-306, e del LONGO nel lavoro qui appresso indicato, p. 306-30) era fondamentale nel diritto romano classico che, limitando la seconda ai soli trasferimenti di dominio, mostrava di considerare la prima solo come vera successio (*successio in locum, successio in ius, successio in locum et in ius*); su ciò sono notissimi gli studi del BONFANTE, raccolti nel I vol. degli *Scritti giuridici vari* (Torino, 1916), nn. V-XV (articoli successivi, come quello su la *Successione nella promessa*, in Riv. di Dir. Comm. XXV, 1927, p. 1-17, hanno pòrto l'occasione all'A. per riaffermare le sue idee). Di esso si consulti ancora: *Istit. di Dir. Romano*, VIII ed. Milano, 1924, p. 31 n. 1, p. 68-69 e p. 69 n. 1, § 184 (p. 518 ss.) e il *Corso di Diritto Romano*, Vol. VI, *Le Successioni. Parte generale*, Città di Castello, 1930, p. 3 e segg. Sulle sue orme il LONGO, *L' origine della successione particolare nelle fonti di diritto romano* (Bull. dell' Ist. di dir. rom., XIV, 1901, p. 127-202; 224-275; XV, 1903, p. 283-309). Si veda inoltre SCIALOJA, *Diritto romano ereditario* (Concetti fondamentali), Vol. I, Roma, 1915, § 22.

Circa la distinzione fra trasmissione di un rapporto giuridico (meglio si direbbe subingresso in un rapporto giuridico, chè in un rapporto giuridico *si succede*) e trasmissione di un diritto, e per le conseguenze importanti che ne derivano, oltre gli studi già ricordati del BONFANTE e del LONGO: v. TUHR, *Der allg. Teil des*

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Ora, a seguire l'opera dei nomi più insigni che vanti la scienza giuridica, si trova una varietà sbalorditiva di opinioni, colorite a loro volta di gradazioni e di sfumature, sul concetto di successione. Prescindendo dal diritto romano, a proposito del quale si contengono preziose osservazioni da accennare in prosieguo (9), e senza fermarsi sulla dottrina medioevale e di diritto comune, — nell'epoca che piglia le mosse con i Pandettisti fino a tempi più recenti l'essenza dell' istituto si è voluto ora riporre in una fondamentale identità dell'elemento obiettivo del diritto che viene trasmesso, mentre ne mutano i soggetti (10), ora nella creazione di un nuovo diritto che nel suo contenuto economico si presenta lo stesso del precedente estintosi (11); ora in un rapporto di dipendenza del diritto del successore da quello dell'autore (12), ora in un eguale trattamento del diritto dopo la modifi-

---

deut. bürg. Rechts, Vol. I, Leipzig, 1910, § 5 III 3; § 12 II; Vol. II, 1914, § 44 II. FERRARA, *Tratt. di dir. civ. it.*, Roma, 1921, p. 424. HELLWIG, *Lehrb. des deut. Civilprozessrechts*, Vol. I, Leipzig, 1903, § 42, I. Nel diritto italiano essa è poco nota, e si parla indifferentemente di trasmissibilità di un diritto o di un rapporto giuridico: si v., p. es., COVIELLO N., *Manuale di dir. civ. it.*, Parte generale, Vol. I, Milano, III ed., 1924, § 99. — Ma di ciò meglio in seguito.

(9) Si cfr. già la nota precedente.

(10) WINDSCHEID, *Die actio des röm. Rechts, vom Standpunkt des heut. Rechts*, Düsseldorf, 1856, § 14 e segg.; *Diritto delle Pandette* (trad. Fadda e Bensa), Torino, 1926, § 64; v. TUHR, *Allg. Teil*, Vol. I, § 12, I; SAVIGNY, *System des heut. röm. Rechts*, Berlin, 1840, § 105; v. SCHEY, *Ueber die Rechtsverwandlungen*, in Grünhut's Zeitschrift (Zeitschr. für das priv. u. öff. Recht der Gegenwart), VII (1880), p. 746 ss. (segue nei volumi VIII, p. 110 ss, e IX, p. 344 ss.); BEKKER, *System des heut. Pandektenrechts*, Vol. I, Weimar, 1886, § 33; DUSI, *La successione nel possesso negli atti tra vivi* (Riv. it. per le scienze giur., 1894, XVIII, cap. I, § 4); N. COVIELLO, *Della successione nei debiti a titolo particolare* (Arch. giur. LVI, 1896, p. 288 e segg.); REGELSBERGER, *Pandekten*, § 120; CAVAGLIERI, *Succ. di St. a St.* in Arch. giur. 1910, p. 310; D. ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale*, Roma, 1912, cap. IV, § 5.

(11) KUNTZE, *Die Obligation und die Singularsukzession des röm. und heut. Rechts*, Leipzig, 1856, §§ 15 - 20. Fondamentale la critica a questo lavoro fattane dal WINDSCHEID, *Die actio* etc. citato. Contro la teoria del KUNTZE anche il DUSI, il COVIELLO, ricordati alla nota precedente, il FADDA, che ora richiameremo, e il FERRINI, voce *Obbligazione*, in Enciclopedia Giuridica, cap. V, § 1.

(12) ENNECCERUS, *Lehrbuch des bürg. Rechts*, Vol. I, P. I, Introduzione e Parte generale, XV-XVII ed., Marburg 1921, § 130; HELLWIG, *Wesen und subjective Begrenzung der Rechtskraft*, Leipzig, 1901, § 12; VENEZIAN, *La tutela giuridica dell' aspettativa* (Opere giuridiche, Vol. II, Roma, MCMXX, p. 161-180), p. 169.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

cazione dell'elemento subiettivo (13); ora, infine, nella creazione di un diritto dal precedente che viene meno per far posto alla nuova creatura (14). L'opinione, tuttavia, che raccoglie i maggiori suffragi è quella che si è accennata per prima, e a corroborarla ha giovato la tradizione del diritto giustinianeo e del diritto comune. Senonchè, tali ricerche presuppongono risoluta la questione pregiudiziale del fondamento della successione, trascurata, come è agevole comprendere, nell'ambito dei rapporti privati. Ivi, infatti, non si è mai nutrito alcun dubbio sulla trasmissibilità dei rapporti a causa di morte, sia perchè questa fosse sancita in disposizioni del legislatore, sia perchè nei paesi ancora dominati dal diritto romano avanti la codificazione la successione era espressamente preveduta e regolata. E, quanto alla successione fra vivi, eliminati già nel diritto giustinianeo i casi di successione universale, o anch'essa trovò riconoscimento nel legislatore, o dall'originaria limitazione ai trasferimenti di proprietà si venne estendendo, sotto la pressione dei nuovi bisogni e delle esigenze imperiose del traffico, ai rapporti di obbligazione. Ma nel diritto pubblico di uno Stato e nel diritto internazionale si stentò a trovare una giustificazione della continuità dei rapporti giuridici da un ente territoriale all'altro, da uno Stato ad un altro Stato, per effetto di mutamenti territoriali. E tale problema è rimasto aperto fino a non molto tempo fa, prima che una nuova concezione lo trasportasse sul terreno giusto.

— Tutti i trattatisti di diritto internazionale, sia in opere generali che attraverso apposite monografie, se ne sono occupati. Troppo gravi erano le conseguenze poste in discussione, perchè

---

(13) Così il FADDA, *Parte generale con spec. rig. alla teoria del negozio giuridico* (diritto romano), Napoli, 1909, § 68; ma, salvo la diversa formulazione, è opinione da riportarsi sostanzialmente alla prima (si cfr. i §§ 33, 34, 36, 39). Da notare come essa sia di scarso aiuto nelle ipotesi in cui l'ordinamento giuridico non si pronunci, secondo il criterio ivi posto, sulla permanenza del diritto. Alla diversità di formulazione sembra, invece, corrispondere differenza di sostanza in quanto espone il CARNELUTTI, scritto cit.: si v. oltre la nota 56.

(14) KOHLER, *Lehrbuch des bürg. Rechts*, prima metà del volume primo, Berlin, 1904, § 53.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

se ne potesse prescindere. L'estinzione di un ente lascia senza titolarità una folla di rapporti, la cui sorte è pur necessario decidere; la modificazione, in più o in meno, di esso propone non meno della prima una serie di questioni che non possono esser lasciate insolute. Quali i criterî da adottare, i principî da applicare, gl' istituti cui far ricorso?

Il primo procedimento che si presentò con più semplicità alla mente di coloro che si proposero il tema, fu l'analogia con quei rapporti che presentavano maggiori punti di contatto con quelli in discorso. E, con altrettanta naturalezza, l'occhio si rivolse alla morte delle persone fisiche ed alle conseguenze che un tale evento determinava. Il processo non fa meraviglia a noi studiosi del diritto pubblico, che l'abbiamo più volte visto impiegare in occasioni consimili: ma se a noi forniti di maggiore esperienza rivela pericoli e difetti, l' indirizzo che allora dominava non permetteva il menomo dubbio sulla bontà del metodo, e d'altronde era giocoforza adattarsi ad esigenze che oggi sono, fortunatamente, in buona parte eliminate. Il soccorso richiesto alla consorella più matura fu accordato di buon grado: e sul fondamento dell' istituto ereditario non si ebbe difficoltà ad ammettere il passaggio degli obblighi e dei diritti che facevan capo all'ente estinto, solo facendosi un'eccezione — anche qui sull'esempio del diritto privato — per quei diritti che presupponevano un' individualità determinata ([15]). — In uno stadio più avanzato la critica reclamò i suoi diritti e venne corrodendo alle basi una tale concezione di carattere squisitamente privatistico ([16]); ma, eliminata questa, restava ancora da spiegare perchè e come si effettuasse

---

([15]) Ciò avvenne segnatamente ad opera dei giusnaturalisti, GROZIO, PUFENDORFF, WOLFF, VATTEL, etc., tutti cit. in CAVAGLIERI, *La dottrina della successione di Stato a Stato e il suo valore giuridico* (in Arch. giuridico, LXXXIV, 1910), cap. I, § 2.

([16]) Agli autori rammentati in CAVAGLIERI, scritto cit., cap. I, § 3, aggiungere: TRIEPEL, *Diritto internazionale e Diritto interno* (trad. BUZZATI), Torino 1913, p. 219-220 (pubblicato in tedesco nel 1899, a Lipsia). In tempi più vicini a noi: CAVAGLIERI, *ibidem;* SCHÖMBORN, *Staatensukzessionen* (nel Hand. des Völkerrechts diretto da Stier-Somlo) Stuttgart 1913, p. 11; DIENA, *Principi di dir. internazionale,* III ed., 1930, Parte prima, § 21.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

il suddetto trasferimento. Nè mancò chi, in un eccesso di ribellione alle teorie fin allora dominanti, proclamò la totale estinzione dei rapporti posti in essere dall'ente prima della sua scomparsa ([17]).

Sarebbe inutile continuare nella storia, pur così attraente, di tutto il movimento scientifico che s' imperniò attorno all' istituto della successione territoriale. Basti dire che il problema ricevè nuovo alimento e più rigorosa formulazione in seguito alla penetrazione delle nuove idee miranti alla completa emancipazione dell'ordinamento giuridico della comunità internazionale da quelli dei singoli Stati, e, conseguentemente, della scienza di diritto internazionale dai presupposti e dai principî che informavano le dottrine costruite per il diritto interno ([18]). L'estinzione di uno Stato diede luogo, per conseguenza, a due distinti problemi :alla successione di diritto internazionale e alla successione per il diritto interno dello Stato predecessore. In questa distinzione si vide giusto e la sua esattezza ebbe modo d' imporsi alle indagini successive, cosicchè è ancor oggi un risultato acquisito alla dottrina giuridica internazionale ([19]). Ma le conseguenze che da essa si vollero e si vogliono trarre sembrano improntate ad un'eccessiva separazione dei due distinti ordini di questioni,

---

(17) Per es. GAREIS, *Institut. des Völkerrechtes*, Giessen, 1901, p. 67 ss.; ZORN, *Grundz. des Völkerrechts*, p. 32, 77, 152. La successione nei rapporti internazionali e anche in quelli interni (il trapasso degl' impegni patrimoniali fu sostenuto su altro fondamento) è stata negata in un primo momento anche dal CAVAGLIERI, *La succ. di St. a St.*, cap. II e III, poi affermata limitatamente ai trattati « con riferimento territoriale » sorgenti da atto collettivo e per gli obblighi patrimoniali di diritto interno in considerazione di un principio consuetudinario, nello studio: *Note in materia di successione di Stato a Stato* (in Riv. di dir. Intern., XVI, 1924, p. 26-46 e 236-271).

(18) HOLTZENDORFF, *Handb. des Völkerrechts*, II, p. 34 ss. riportato in CAVAGLIERI. Nello stesso senso LISZT-FLEISCHMANN, *Völkerrecht*12, Berlin 1925, § 34; JELLINEK (G.), *Allg. Staatslehre*, IV rist. dell'ed. III (1914), 1922, cap. IX, parte prima.

(19) SCHÖMBORN, *Staatensukzessionen*, p. 7 e segg.; ANZILOTTI, *Corso di dir. intern.*, Roma, 1912, cap. IV, § 5; CAVAGLIERI, *Succ. di Stato a Stato*, cap. II, § 9; *Note*, § 2; FEDOZZI, *Corso di dir. intern.*, Vol. I, Padova, 1931, p. 270; ROMANO, *Corso di dir. intern.* XII, N. 1.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

a un particolarismo troppo spinto perchè le soluzioni appaiano rettamente impostate e svolte (20).

§ 3. — Sono di questo periodo le teorie più notevoli e di più larga influenza: così quella notissima del GABBA (21), che portò il nome di questo scrittore a rifulgere anche nel campo del diritto internazionale, la teoria del GIERKE e del HUBER (22), quella del CAVAGLIERI (23). Senza esporre le due prime e ripetere le critiche che a loro riguardo furono avanzate (24), riferiremo quella del CAVAGLIERI, la più recente, che, se pur ripudiata dal suo A. (25), potrebbe tentare ad una caratteristica applicazione lo studioso del nostro argomento.

La successione di diritto internazionale è negata in pieno da questo A.: il fulcro della dimostrazione è costituito dal carattere essenzialmente volontario che assumono gli obblighi e i diritti nell'ordinamento giuridico internazionale. La mancanza di un qualsiasi rapporto giuridico fra lo Stato antecessore e quello che subentra sul suo territorio fa sì che questo non sia obbligato a raccogliere i rapporti internazionali che la volontà del primo avea concorso a costituire. Tale conclusione vale così per i diritti ed obblighi derivanti dalle norme del diritto internazionale consuetudinario (26), come per quelli creati in conformità di trattati-accordi: e si applica ancora agli effetti giuridici dei trattati-contratti, anche se questi hanno riferimento ad una determinata parte del territorio che passi in potere del nuovo ente. Come si vede, la soluzione non potrebbe essere più radicale. Ma

(20) Si cfr. già HUBER, *Die Staatensuccession*, Leipzig, 1898, p. 11; e in seguito, p. 32 e segg. del presente articolo.

(21) *Successione di Stato a Stato*, nelle Questioni di diritto civile, II ed., 1885, pagg. 375-392.

(22) Per le opere del primo autore rinvio alla citazione della n. 7, *supra;* del HUBER si cons.: *Die Staatensuccession*, già indicato, N. 23 e ss.

(23) *Successione di Stato a Stato*, cap. II e III.

(24) Per la teoria del GIERKE ci riserviamo, nondimeno, un cenno particolare nel paragrafo che segue.

(25) Nello scritto *Note in materia di successione di Stato a Stato*, cit.

(26) I diritti fondamentali degli Stati sono già intrasmissibili per il loro carattere personalissimo: ivi N. 10.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

per il diritto interno del nuovo Stato il CAVAGLIERI è trascinato a una soluzione più conciliante. I creditori dello Stato estinto si sono indotti a concedere utilità a questo sul fondamento di garanzie, rappresentate dall'esistenza di un patrimonio ad esso proprio. Questo patrimonio è costituito di quei beni, sui quali è dato loro di promuovere l'esecuzione forzata in caso di mancato soddisfacimento. Ne restano perciò esclusi i beni demaniali e i beni patrimoniali indisponibili finchè dura la loro destinazione. Lo Stato nuovo, affermando la sovranità sul territorio acquistato, fa proprî anche i beni appartenenti all'antecessore, sottrae quindi ai creditori quel che formava la loro garanzia, l'oggetto del loro pegno generico. Onde, quantunque non risponda degli obblighi del suo predecessore, questa sottrazione alle spalle dei creditori costituisce nei loro confronti indebito arricchimento: di qui l'obbligo di risarcire i creditori del danno sofferto con l'estinzione del loro debitore.

L'esposizione, nel modo più breve, di questa opinione svolta con grande vivacità ed eleganza dal suo A., mostra nelle sue pieghe l'errore fondamentale che l'avvolge. Già un altro internazionalista (27), strappato troppo presto a questi studi, aveva obiettato che fra il danno e l'arricchimento manca il nesso di causalità che giustifichi l'actio de in rem verso; che non trattasi d'ingiustificato arricchimento, ma d'insoddisfazione di obblighi dello Stato. L'arricchimento può essere inferiore al danno, mentre è caratteristica dell'indebito arricchimento la esatta corrispondenza fra quanto esce da un patrimonio e si trasferisce in un altro. Quest'argomento non è però interamente probante perchè anche nel diritto privato il possessore, ad es., ha diritto ai miglioramenti nella minor somma fra lo speso e il migliorato (art. 705 c. c.). Più importante è la critica che l'A. muove dal punto di vista della legittimazione immanente in ogni ordinamento giuridico sovrano. L'attribuzione che questo fa dei beni

(27) M. MARINONI, recensione della monografia del C. (in Riv. di Dir. Intern. 1912, 309-322). Si leggano pure le critiche del FERRARA, *Teoria delle persone giuridiche*, Napoli, 1915, N. 140. Un accenno contrario è anche nel ROMANO, *Corso di dir. intern.* XII, N. 5.

BIBLIOTECA NAZ. ROMA

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

dell'ex-Stato al nuovo è pienamente valida e i creditori non possono nulla pretendere se il nuovo ordinamento non riconosce loro alcun diritto. Inoltre, la teoria del C. presuppone la permanenza degli stessi principî, proprî del precedente ordinamento, anche nel successore, il che è una mera ipotesi, non una certezza: il nuovo Stato può considerare demaniali i beni già patrimoniali, può dichiarare la inalienabilità di tutti i suoi beni, etc. Tutte queste considerazioni, bene intese, hanno un valore fondamentale contro la teoria del CAVAGLIERI. In più, per mostrarne il lato difettoso anche per il nostro argomento, si potrebbe soggiungere che l'affidamento dei creditori non è limitato ai soli beni patrimoniali disponibili, che oramai nello Stato moderno rappresentano una quantità esigua: ma sono elementi della loro fiducia, quantunque non suscettibili di espropriazione, anche gli altri beni in proprietà dello Stato, il gettito de' suoi tributi, le contribuzioni particolari dei cittadini per i servizi pubblici, la solidità finanziaria complessiva del debitore. Ed ancora: ogni garanzia è connessa al permanere del diritto principale; ma questo estintosi, vien meno con esso necessariamente quel diritto di pegno generico accordato ai creditori sui beni dell'obbligato. Comunque, il MARINONI ha osservato in merito a tale soggetto che « il problema esaminato dal nostro A. (il CAVAGLIERI) limitatamente agli obblighi patrimoniali esistenti per lo Stato estinto o cedente, e alla loro sorte nel nuovo ordinamento statuale, ha un valore ed una ragion d'essere molto più lata. *Si tratta di determinare la sorte di tutto l'ordinamento giuridico preesistente rispetto al nuovo ordinamento* (28). Soltanto visto così ne' suoi aspetti generali il problema può condurre a corrette soluzioni. »

Venendo ora all'obietto che più direttamente c' interessa, è necessario far menzione dell'opinione del ROMANO (29), da lui in seguito abbandonata o, più esattamente com'egli assevera, integrata con le nuove vedute sul concetto e i caratteri dell'ordina-

(28) Il corsivo non si trova nel testo originale.

(29) *Il Comune*, cap. XVI. Il concetto fondamentale è accennato in GIERKE, *Gen. Theorie*, p. 855 e n. 1; p. 864 e segg.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

mento giuridico (30). Ogni diritto od obbligo intanto si possiede o è a carico, in quanto aderisce a un dato elemento della persona, rappresentato volta a volta dallo *scopo* che la medesima si prefigge, dal *territorio* o dalla *popolazione*, da un *ufficio*, e via enumerando. Con la trasmissione del quid, cui i diritti ed obblighi ineriscono, si trasmettono necessariamente, a modo d'accessione, anche le sue pertinenze. Cadono solamente i diritti e gli obblighi aderenti a un elemento che viene meno coll'estinguersi del soggetto: per questo, non si può parlare di una trasmissione della potestà d'impero, o del diritto al nome, o di altri diritti ed obblighi qualificati come strettamente personali. — Il tentativo è degno di considerazione, anche perchè rappresenta la prima seria soluzione che sia stata data al problema, spostandolo dal terreno di un'empirica casistica su quello propriamente scientifico. Ma se ad esso può riconoscersi tale merito ed anche l'altro di offrire un criterio pratico per lo scioglimento d'importanti controversie (31), rivela pur esso la sua insufficienza. E' indeterminato il concetto di aderenza, che avrebbe avuto bisogno di una maggiore giustificazione specie in relazione ad altri elementi che non sia quello dello scopo. I residui materiali di una personalità non sono ancora i suoi residui *giuridici*, e resta sempre da spiegare la persistenza di diritti od obblighi rispetto a determinati beni acquisibili dal successore. L'occupante, per fare un es., appropriandosi la cosa che fu già di altri, non acquista il diritto di costui, le limitazioni imposte dal medesimo al godimento, etc. Altrettanto può ripetersi, malgrado le note dissensioni, per la prescrizione acquisitiva. Nella stessa successione singolare non trapassano le modalità d'indole obbligatoria, talchè l'art. 1597 del C. C. è reputato un'eccezione. In base al criterio proposto non ci si saprebbe dar ragione della innegabile diversità di effetti

(30) *L'ordinamento giuridico*, § 41, e nota 1 a pag. 162. — *Di una partic. figur. di succ. di Stato*, in Riv. Dir. Intern. 1925, p. 297-312 (si veda di specifico al nostro argomento la nota 1, p. 300); — *Corso di dir. intern.*, XII.

(31) Per es. quelle relative al passaggio di diritti ed obblighi per trasferimento parziale di territorio: ma allora presuppone già risoluta la questione sul fondamento della successione.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

conseguenti all'acquisto di un patrimonio per titolo ereditario e alla successiva sua vendita per atto tra vivi (art. 1545 C. C.): sia nell'un caso che nell'altro gli elementi idonei a costituire la base dell'aderenza sono nè più nè meno che i medesimi, ma intanto, nonostante la vendita, l'erede continua a rispondere verso i creditori ereditarî. Che dire, poi, della successione ultra vires? Essa dovrebbe essere una regola costante per tutti i casi in cui si acquistano gli elementi a cui gli obblighi relativi aderiscono: senonchè la realtà dell'ordine giuridico si rifiuta di sottoscrivere a una conseguenza così assoluta, e devolvendosi, per es., il patrimonio di persone giuridiche soppresse allo Stato o ad enti forniti di destinazione similare, costituisce questi ultimi responsabili nei soli limiti dell'attivo: parimenti esonerato dai debiti oltre le forze dell'eredità è ritenuto lo Stato come ultimo successore delle persone fisiche, indipendentemente dall'accettazione con beneficio d'inventario e senza accedere necessariamente alla teoria dell'occupazione. Una conseguenza simile si è ritenuto di dover ammettere per gl' immessi nel possesso temporaneo o definitivo del patrimonio dell'assente [32]. Il diritto romano conosceva adirittura dei casi in cui la successione nel patrimonio totale di una persona escludeva l' assunzione dei debiti. Sopratutto, è ancora il diritto romano dell'epoca classica a mostrarci come la successione può essere non tanto determinata dall'acquisto di un complesso di beni, quanto dal conferimento del titolo d'erede e, nel diritto più antico, dalla designazione del nuovo sovrano sulla *familia*, di cui è una conseguenza, e neppure necessaria, il subingresso nei rapporti del de cuius.

Tutto ciò, senza contare che le varie soluzioni date sul fondamento dell'aderenza appaiono frammentate, prive di un nesso

---

(32) e si potrebbe anche ricordare il caso dell'accettazione con beneficio di inventario, se non fosse comodo trincerarsi dietro l'eccezionalità della disposizione: così, tuttavia, non sembra intenderla il BONFANTE (*La successio in universum ius e l'universitas*, in Scritti giur. vari, p. 304; *Riforma del diritto ereditario*, ivi p. 546-568), che v' intravede il logico coronamento di un'evoluzione sempre più allontanantesi dal punto di vista del diritto romano classico: al punto che essa è destinata a scomparire anche nel diritto italiano.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

animatore, con la separazione dei varî elementi attorno a cui, come ad altrettanti soli, graviterebbero i singoli diritti ed obblighi. Sembra, pertanto, che non sia stato colto il motivo fondamentale che permette di stabilire la continuità della vita giuridica da un ordinamento a un altro, e il modo col quale essa opera, e le conseguenze cui fa posto.

§ 4. — Queste ed altre considerazioni ci persuadono a cercare la soluzione per altre vie, indicate dal ROMANO in scritti successivi (33). Il mutamento territoriale che dà origine al problema della successione può, riguardato dal lato del soggetto che ne subisce l'effetto passivamente, consistere o: 1) in un'estinzione del soggetto, o: 2) in una sua diminuzione (34). L'indagine se il diritto dello Stato colleghi a questi due avvenimenti delle conseguenze, e quali conseguenze, è presto esaurita se noi abbiamo l'occhio a disposizioni positive. Queste, infatti, mancano del tutto e soltanto dall'art. 113 della legge com. e prov. si ricava per induzione il principio della completa confusione dei patrimoni. Tuttavia, questo principio per quanto isolato e frammentario è di grandissima importanza, almeno come indizio della vera volontà del legislatore, e come riprova e ulteriore conferma delle osservazioni che noi faremo richiamandoci ai principî generali.

---

(33) Segnalati alla nota 30.

(34) L'estinzione o la diminuzione dell'ente deve avvenire a *tutti* gli effetti, così da operare un vero annullamento della personalità aggregata o un definitivo distacco della parte di territorio che viene trasmessa. Ciò diciamo, perchè il T. U. sulla Finanza Locale (13 sett. 1931, n. 1175) ha introdotto una figura totalmente nuova di aggregazione ad effetti *fiscali*, la quale viene disposta con decreto del Ministero delle Finanze, sentiti i Comuni interessati, la Giunta Provinciale Amministrativa e la Commissione centrale per la finanza locale. L'aggregazione è contemplata per le imposte di consumo, di cui sia resa difficile la riscossione per la contiguità e vicinanza delle abitazioni e borgate. Art. 74: « Dove per la contiguità e vicinanza delle abitazioni e borgate la vigilanza lo richiegga, i Comuni possono essere autorizzati ad assumere la riscossione delle imposte di consumo nel territorio dei Comuni contermini, anche limitatamente ad una delle frazioni contermini, sulla base della rispettiva tariffa ». A che si riduca la figura in discorso, se a un caso di esercizio extraterritoriale di poteri e diritti proprî, o all'altro, di esercizio di funzione o servizio pubblico affidati a un ente pubblico diverso dal titolare, non è questione che possa dibattersi in una nota.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

— Per semplificare le osservazioni successive noi procederemo dapprima con l'ipotesi della totale estinzione del Comune. In virtù del carattere necessario (35) di questo ente la soppressione non può avvenire che per dare origine ad enti della stessa natura o all'ingrandimento di Comuni già esistenti, formula comprensiva per denotare così il caso di fusione come quello di aggregazione, così l'ipotesi di frazionamento con costituzione di nuovi soggetti come quella di frazionamento a vantaggio di soggetti già in funzione. Questa dipendenza fra i due eventi, questo atteggiarsi reciproco di causa ad effetto ci pone forse sulla via della giusta soluzione. In virtù di essa ci è dato constatare che un ente prende il posto di un altro, si colloca in sua vece, viene insediato signore e sovrano sul gruppo di popolazione e sul territorio prima dominati dall'antecessore. Ora, il punto da decidere, quello che costituisce, si può dire, la chiave del problema, è la determinazione del modo in cui lo Stato provvede a colmare la lacuna. Per questo, due vie si aprono al Decreto dell'autorità centrale: o attribuire al successore i singoli elementi, che costituirono l'impalcatura dell'ente soppresso, e i mezzi che ne resero proficua l'attività; o, al contrario, trasferire in quello la complessa organizzazione dell'antecessore in blocco, senza alcuna variazione, nell'integrità dei suoi elementi vitali tuttora in attitudine di funzionamento. La scelta fra queste non può essere troncata recisamente dall'interprete col ritenere che quanto il nuovo ente acquista è *un ordinamento giuridico*, cioè un'istituzione nell'integrità di tutti i suoi elementi capaci di sopravvivere all'estinzione della personalità, nell'insieme delle norme che la regolano, nei diritti ed obblighi che ne discendono, con tutte le forze sociali che giuocano nel suo ambito e con le azioni e le reazioni che procurano. Il ROMANO con la sua fine sensibilità ha avvertito (36) che sarebbe, questa, un'affermazione troppo catego-

(35) Tutto il territorio dello Stato è diviso in Comuni, nè può alcuna parte di esso non esser compresa in una circoscrizione comunale: art. 1 legge com. e prov.

(36) *Di una particolare figura di successione di Stati*, p. 300 n. 1: « Del resto, anche per queste (le persone giuridiche dipendenti da un unico ordinamento statale), se si accetta l'opinione (ROMANO, Ordin. giur., § 12 e segg., § 41) che

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

rica, priva di una sufficiente e ragionata base. Perchè, è vero che il carattere di istituzione e perciò di ordinamento giuridico a un complesso organizzato non dipende in sè dal riconoscimento come persona giuridica: ma, trattandosi di ordinamenti sottoposti unitariamente al diritto dello Stato, è indispensabile che le statuizioni di questo concordino nell'affermare la permanenza dell'ordinamento giuridico, nonostante l'annullamento della personalità: in una parola, non coinvolgano la sorte dell'organizzazione giuridica nel provvedimento che sopprime l'ente come personalità autonoma, se non in quegli elementi che sono incapaci di sopravvivere all'estinzione. In ogni modo, è giusto ritenere che non manca la possibilità astratta e teorica della persistenza dell'organizzazione dell'ente soppresso, col mantenimento dei rapporti giuridici che ne incrociano la superficie e gli angoli più remoti. Il diritto privato ci offre il più bell'esempio di una universitas iuris che perpetua i suoi elementi subiettivi nonostante la scomparsa del loro signore e padrone: l'eredità giacente, anche nelle limitate ipotesi a cui è stata ristretta, è lì ad attestarci che diritti ed obblighi, qualità e situazioni giuridiche continuano la loro vitalità anche nella mancanza di un attuale titolare, senza disgregarsi e cedere al primo occupante. Quanto maggiormente dovremo ammettere la capacità di un'organizzazione a sopravvivere all'estinzione dell'ente in cui si concretò, e che, senza soluzione di continuità, trova designato o già in atto il successore al quale è stata attribuita!

Al GIERKE è parso di aver trovato la via buona con il suo concetto di successione sociale. Com'è noto, egli ha sostenuto che una persona giuridica, estinguendosi, lascia dietro a sè residui della sua personalità: le forze organiche che già un tempo l'a-

---

ogni ente o istituzione sia un ordinamento giuridico, è da usufruirsi il principio che l'ente successore in tanto diventa soggetto di diritti o doveri già spettanti al predecessore, in quanto in esso si trasfonde l'ordinamento giuridico in cui quest'ultimo si concretava: però tale fatto, *trattandosi di due ordinamenti non autonomi, ma dipendenti da un terzo, quello dello Stato, non è regolato dallo stesso successore, ma precisamente dal diritto statale e bisogna prenderlo in considerazione così com'è da questo regolato* ».

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

nimarono si raccolgono sotto un nuovo centro di vita, nel successore trapassa il patrimonio con la legge corporativa da cui era governato. Questa concezione, che abbiamo a bella posta schematizzato, lascia perplessi, come già altri scrittori, anche noi. Qual'è il nesso che tiene ferme queste forze organiche, impedendone, con la scomparsa dell'ente, la dissoluzione? Come e perchè gli elementi giuridici, notisi, non puramente materiali, si perpetuano nonostante l'estinzione dell'ente collettivo? E qual'è il passaggio dall'incorporazione di quelle forze organiche all'assunzione degli obblighi e dei diritti che già figurarono in possesso dell'antecessore? Basta formulare queste domande per scorgere senza difficoltà come a tale opinione, frutto geniale, senza dubbio, di un intelletto vastissimo e profondo, manca il fondamento di logica giuridica che è indispensabile a ogni costruzione, se vuole affermarsi. Soprattutto, in questa visione, che ha ormai per sè il premio della celebrità, non si scevera con accuratezza due fenomeni, fra sè molto distanti, che giova considerare per la luce che se ne può ritrarre. Sono essi la estinzione pura e semplice di un ente, e la estinzione per far posto a un nuovo soggetto, come è il caso della successione dei Comuni (37). Lo scioglimento di una corporazione, il perimento del substrato personale per morte o recesso dei socii, la estinzione per esaurimento o impossibilità dello scopo o per altre cause non lascia dietro a sè altre conseguenze che il dissolvimento dell'ente, cui precede lo stadio della liquidazione (38). Se, scontati i debiti della corporazione, liquidate le spese, depurato il patrimonio di ogni passività, risultano elementi suscettibili di essere ulteriormente e proficuamente impiegati alla destinazione stessa del loro titolare scomparso, essi vanno attribuiti alla persona indicata nello statuto o in apposita deliberazione o altrimenti individuata dallo scopo identico o analogo cui fu-

---

(37) Si veda per questa distinzione anche FADDA, nota al § 62 delle Pandette del WINDSCHEID.

(38) FERRARA, *Persone giuridiche*, Cap. VII, §§ 137-40; ENNECCERUS, § 107; v. TUHR, § 39; FADDA, l. cit.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

rono rivolte le energie del soggetto estinto. Il successore così designato acquista soltanto un complesso di singole utilità patrimoniali risultato al soddisfacimento dei creditori e al pagamento delle spese di liquidazione. Resta inteso, pertanto, che alla personalità giuridica non sopravvive l'aggregato d'individui e di mezzi ridotti in virtù del vincolo organizzativo a un'unità giuridica distinta dalle singole parti. L'ordinamento giuridico, in che l'ente consisteva, non perde solamente il lato formale ed esteriore che secondo il diritto dello Stato ne faceva un soggetto con proprî rapporti giuridici, ma cade in dissoluzione anche all'interno, producendo la rottura di quella disciplina che teneva avvinti e sistemati e coordinati in nesso organico i varî elementi dell'organizzazione.

Ma nella successione in cui un ente subentra al posto dello scomparso, nasce o s'ingrandisce come causa ed effetto a un tempo della soppressione di questo, non è necessario che venga seguita la via ora descritta. Anzi, se noi teniamo presente la regolarità con cui nelle nostre leggi si distingue fra le due ipotesi, ai fini di farne discendere conseguenze totalmente inverse in quella che adesso contempliamo (39), dobbiamo dedurne l'e-

---

(39) P. es.: R. D. 17 Mar. 1927 n. 614 per l'esecuzione del D. L. 23 Ott. 1925 n. 2079 (Provvedimenti per la difesa dell'apicoltura), art. 23: « In caso di *fusione* di due o più Consorzi provinciali, i vari patrimoni consorziali, compresi i fondi di cassa, *si fondono in un unico patrimonio*. ... Le Commissioni consorziali dei Consorzi che si fondono cessano dalla loro carica, e si procederà alla elezione di una Commissione unica, Cessano anche tutte le cariche di presidente, vicepresidente, segretario contabile, esperti, etc. ». Art. 24: « Il Ministero per l'Ec. Naz. (ora Agricolt. e For.) può, con provvedimento definitivo, sciogliere il Consorzio. ... In caso di *cessazione o scioglimento* di un Consorzio il Ministro nomina ... un delegato straordinario *per la liquidazione delle attività del Consorzio* ». — Nell'istessa guisa si distingue nel T. U. sulle Casse di risparmio e sui Monti di Pietà di I^a categoria, 25 Apr. 1929 n. 967, tra *fusione* (art. 12) e *liquidazione* (art. 43), a proposito della quale nel cpv. dell'art. si dispone: « Il capitale *netto* disponibile a liquidazione compiuta, ove non sia possibile la ricostituzione del Monte di Pietà, sarà rivolto ad altri scopi di beneficenza quanto più è possibile conformi alle tavole di fondazione ». La legge 18 Apr. 1926 n. 731 sui Consigli Provinciali dell'Economia, all'art. 35 aveva questa disposizione: « I Cons. Prov. dell'Economia *assorbiranno* le Camere di Commercio, i Consigli agrari provinciali,

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

sistenza di un principio generale applicabile anche in difetto di apposite statuizioni. Il fondamento di questo secondo tipo di successione, che è poi la successione vera e propria, la successione κατ' ἐξοχὴν, è nel trapasso di un' intera organizzazione giuridica, di un' istituzione, di un ordinamento giuridico che si perpetua nell'esistenza di un subietto già vivente o sorto al posto dello scomparso. Qui possiamo addirittura affermare che la successione è, prima che acquisto di diritti ed obblighi, recezione di un *ordinamento giuridico* considerato nel suo complesso obiettivo di istituzione, cioè di un corpo sociale. In breve, la successione si determina nell'assorbimento di un'organizzazione di elementi di diversa natura, che sono tenuti fermi, appunto, dal vincolo giuridico che valse già a costituirli forme e mezzi della

---

i Comitati forestali, le Commissioni Provinciali di Agricoltura, i Comizi Agrari, *assumendone tutte le attività e gli oneri* », mentre il R. D. 26 Maggio 1928 n. 1104 (Norme transitorie sui Consigli e gli Uffici Provinciali dell'Economia), trattando fra l'altro dell'assorbimento dei Comizi Agrari, statuiva nell'art. 20: « Quando il Ministro per l'Econ. Naz. non approvi comunque l'assorbimento o la trasformazione, il Comizio *è posto in liquidazione* a norma di legge ». In caso di scioglimento o di revoca del riconoscimento di un'associazione professionale, si procede alla *liquidazione* con realizzazione dell'attivo ed estinzione del passivo: « Il patrimonio *netto* risultante dalla liquidazione è, con decreto reale, devoluto all'associazione di grado superiore legalmente riconosciuta, da cui l'associazione dipende, e, in mancanza, a scopi di assistenza, di istruzione e di educazione a vantaggio delle stesse categorie di datori di lavoro e di lavoratori per cui l'associazione era costituita » (Art. 20 del R. D. 1° lug. 1926 n. 1130 sui rapporti collettivi di lavoro). Il R. D. 23 dicembre 1929 n. 2392 sugli istituti di educazione femminile, contemplando l'ipotesi che « per deficienza di mezzi non possa un istituto pubblico di educazione femminile soddisfare adeguatamente al suo fine statutario o *che* il fine statutario sia venuto a mancare, o sia prossimo ad esaurirsi », stabilisce che il patrimonio dell'istituto venga posto in *liquidazione* e che « i beni risultanti, dopo sodisfatte le passività e i pesi inerenti allo stesso, siano investiti preferibilmente in titoli dello Stato per la istituzione, a seconda dei casi e nel modo che meno si discosti dalla volontà dei fondatori dell'istituto trasformato, di borse di studio, di premi scolastici » etc. (art. 52). Viceversa, soppresso il Consorzio delle Comunità israelitiche e subentrata al suo posto l'Unione delle Comunità israelitiche italiane, il legislatore regola i rapporti fra i due enti in modo che « l'Unione delle Comunità Israelitiche *succede nelle attività e passività del Consorzio delle Comunità Israelitiche* » (art. 68 R. D. 30 ott. 1930, n. 1731 sulle Comunità israelitiche e sulla Unione delle Comunità Israelitiche).

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

vita sociale in seno al gruppo riconosciuto come persona giuridica ([40]). Ci sembra questa la spiegazione più corretta del complicato fenomeno che ora consideriamo e delle conseguenze che gli attribuiscono una fisionomia inconfondibile. Per questa via si toglie di mezzo ogni ostacolo o, per lo meno, gli ostacoli più imbarazzanti. Fuori di questo modo di vedere non v'ha scampo che nella teoria, oggi abbandonata, della continuazione della personalità dell'ente soppresso da parte del successore, costituenti unam quodammodo personam.

Quando asseverammo, indietro, che il GIERKE non si era rappresentato la diversità fondamentale di queste due categorie in cui ben possono riassumersi, dal nostro punto di vista, le ipotesi configurabili di successione, eravamo guidati nella nostra affermazione da un punto di particolare rilievo che trovasi nell'opera del menzionato scrittore. Dopo avere ammesso il passaggio del patrimonio da un gruppo all'altro con la legge di vita che governava la sua amministrazione, il suo accrescimento e la sua diminuzione nei rapporti dell'antecessore, è parso all'A. di poterne trarre come conseguenza generale che il successore non sia in facoltà di attuare la completa confusione dei patrimoni. Deve, sibbene, il successore tenere separata l'amministrazione del primo, sodisfare con le risorse di questo le obbligazioni da cui è onerato, mantenergli la destinazione precedente: soltanto a superamento avvenuto di questo stadio, che ha tutti i

---

(40) Si v. come il VIVANTE incisivamente tratteggia il carattere della fusione di due o più società commerciali (*Trattato di dir. comm.*, Vol. II, V ed., Milano, 1929. N. 770): « (La società commerciale che si fonde) . . . consegnerà la sua azienda *viva e operosa* all'altra impresa che, unendola alla propria, allargherà la sfera dei propri affari. Non dirò proibito il patto per cui la società destinata a sparire sia costretta a liquidare il suo patrimonio, convertendolo in contanti da apportarsi alla cassa dell'altra; ma questo patto insolito non risponde certamente allo scopo normale di una fusione, che è quello di modificare l'ordinamento giuridico ed economico dell'azienda appartenente alla società che si estingue, senza arrestarne la produttività. Agevolare il trasferimento di patrimonio *operoso* investito in una funzione industriale, non il trasferimento di un patrimonio liquidato, risparmiare i danni di una liquidazione senza offesa dei creditori, questo è lo scopo della legge ».

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

caratteri della liquidazione, potrà il nuovo ente considerarlo come libero strumento della sua attività e trattarlo secondo i suoi particolari bisogni. Senonchè, quanto al GIERKE è parso di ravvisare come conseguenza generale della sua successione sociale è in realtà un particolare aspetto di questa che trova luogo in un solo tipo di successione, quella che abbiamo determinata per prima. Senza fermarci sul fatto che la successione da noi inclusa nella seconda categoria e che possiamo chiamare con espressione ellittica *successione per assorbimento,* avviene d'ordinario fra enti indirizzati a uno stesso ramo d'attività, e che perciò è implicitamente soddisfatto con ciò al requisito della destinazione, noi troviamo come caratteristica della successione per assorbimento la completa trasfusione di un ordinamento giuridico nell'altro, la sottomissione del primo sotto la sovranità del successore, la libera disponibilità di questo su quanto rientra nella organizzazione ricevuta. Il nuovo ente, facendo proprie le utilità trasmesse, non è tenuto a maneggiarle come un oggetto separato del suo patrimonio, a sodisfare con esse gli oneri che le affliggono, a beneficiare di esse i precedenti destinatari come a far loro sopportare gli svantaggi derivanti da una siffatta situazione. Perchè un'eccezione di questo tenore possa consentirsi, uopo è che sia imposta o facultata in disposizioni particolari di legge, ovvero preveduta in appositi accordi fra le parti interessate. Mancando le une e gli altri riprende impero il principio generale che abbiamo esposto.

In quale dei due tipi di successione deve classificarsi la successione degli enti territoriali? Diversi elementi ci conducono a ritenere che essa rientra nel tipo descritto da ultimo. La modificazione territoriale che interviene si propone, infatti, di sostituire all'ente soppresso un ente nuovo, creato nell'attimo stesso che si produce il mutamento o a questo preesistente. Il che vale quanto dire che alla scomparsa di un ente segue prontamente l'occupazione del posto vacante da parte di una novella organizzazione, dalla struttura e dai caratteri fondamentali eguale alla precedente. Se, pertanto, si riconosce vero esser principio generale di siffatti mutamenti la incorporazione nel proprio di un intero ordinamento giuridico in tutte quelle sue parti che si dimostrano idonee al trasferimento, noi abbiamo nient'altro che

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

un caso di applicazione della regola generale. Ma in favore di questa conclusione esiste una disposizione specifica del legislatore, che all'art. 113 della legge com. e prov. proclama la confusione dei patrimoni degli enti riuniti in un solo. Un precetto simile, alla luce del principio generale prospettato, acquista un significato e una portata ben più ampia delle conseguenze patrimoniali, cui si vorrebbe limitato ([41]). La sua statuizione presuppone, invero, un fenomeno più comprensivo e, possiamo dirlo, fondamentale, qual'è la continuità dell'ordinamento giuridico a cui appartiene il patrimonio dell'ente soppresso. Talchè noi possiamo derivarne che la estinzione di un Comune, la sua scomparsa dalla vita giuridica come titolare di una propria organizzazione e di poteri diritti e doveri propri non trascina seco il dissolvimento degli elementi che lo costituivano, nè induce alcuna rottura dei legami che ne facevano un'unità, un corpo sociale, una istituzione. Non vi è alcun hiatus nel momento che segue al provvedimento governativo. Lo Stato col suo intervento a nient'altro mira che a dare più conveniente assetto alle circoscrizioni amministrative in cui è ripartito il suo territorio, concentrare risorse troppo sminuzzate, secondare aspirazioni locali giustificate dalla tradizione o da altre condizioni storiche, recare aiuto a situazioni dissestate, far luogo, ove è il caso, a una opportuna autonomia: quindi, nessuna disgregazione degli elementi del-

---

([41]) Lo stesso apprezzamento si può fare di altre disposizioni: si cfr. per es. la L. 21 giugno 1928, n. 1581, per la sistemazione dei servizi di riscossione dei dazi interni di consumo nei Comuni unificati. Art. unico: « I contratti per la riscossione dei dazi interni di consumo in corso nei Comuni unificati con disposizioni emanate anche anteriormente all'entrata in vigore della presente legge, *possono* essere dichiarati cessati con decreto del Ministro delle Finanze di concerto con quello dell'Interno, sentita la Commissione istituita con l'art. 87 del R. D. 24 sett. 1923 n. 2030 ». Inoltre l'art. 100 del R. D. 21 magg. 1929 n. 371, sui segretari comunali: « Gli assegni di disponibilità — la disponibilità, per l'art. 84, è contemplata per il caso di soppressione di posti in conseguenza di variazioni nella circoscrizione comunale: ma il segretario com. può, col suo consenso, essere nominato a un posto vacante di grado inferiore, col trattamento economico a questo inerente — sono corrisposti: *a*) nel caso di fusione di uno o più Comuni, *dal nuovo ente sorto dalla fusione; b*) nel caso di aggregazione di uno o più Comuni a un altro, *dal Comune ampliato* ».

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

l'ente soppresso, nessun annientamento delle norme e dei rapporti giuridici ancora in vigore all'epoca della estinzione (42).

Se un' importanza vogliamo riconoscere al comune sentire, alla convinzione giuridica generale, e in particolar modo a quella che si manifesta in via, dirò così, ufficiosa, cioè alla prassi ammi-

---

(42) Sotto riserva di quanto si è avvertito nel testo, riescono pertanto appropriate le parole dei seguenti autori: v. ULLMANN, *Trattato di diritto internazionale pubblico* (trad. BUZZATI), Torino 1914 (nella Bibl. di sc. pol. e amm., III serie, vol. IX, P. II), § 32: «La comunanza politica perdura, pur producendosi gravi modificazioni nella sua posizione di diritto pubblico, in quanto o essa forma ormai parte integrante di un altro Stato ovvero più Stati nuovi sono ormai subentrati al posto della precedente comunanza politica.

In ambedue i casi è escluso che si possano considerare estinti e irrilevanti i rapporti giuridici precedentemente formatisi. *Le annessioni, le cessioni di parti di territorio di uno Stato non vanno concepite come casi di passaggio di un tratto di paese da un lato e di una massa inorganica d' individui dall'altro sotto la sovranità di un altro Stato: obietto invece dell'acquisto è un gruppo sociale organizzato corporativamente e dotato di un proprio ordinamento giuridico, la cui sovranità non si estingue ipso facto in seguito a quell'avvenimento d' indole internazionale che conduce all'annessione, e non può essere modificata che da atti giuridici posteriori e distinti derivanti dalla volontà del nuovo titolare del potere dello Stato.* ... Per quanto profonde e sensibili possano essere le conseguenze dell'incorporazione di uno Stato in forza di cessione ovvero di debellatio *resta sempre che essa per sua natura non implica la dissoluzione dello Stato incorporato, ma ne presuppone invece addirittura l'esistenza.* ...». Queste esatte considerazioni si appoggiano nondimeno su una premessa errata: si v. la nota 46. Più utile riferire le osservazioni del ROMANO, di cui qui si è accolta la teoria sul concetto e i caratteri del diritto: L'ordinamento giuridico, § 41: «L'unione di un ente, cioè di un' istituzione o di una sua parte, con un altro ente significa sempre e necessariamente *unione di due ordinamenti giuridici*. L'unione dei rispettivi territori, delle popolazioni, dei patrimoni, etc., non sono che conseguenze dell'unione fra gli stessi ordinamenti. Uno Stato che se ne annette un altro o una provincia di *quest'ultimo, non si annette solo tanti chilometri quadrati di terreno o tante migliaia di abitanti, ma si annette una vera e propria organizzazione sociale, cioè, secondo il nostro concetto, un vero e proprio «ordinamento giuridico»* che viene così a formar parte del suo». Lo stesso concetto, suppergiù negli stessi termini, è ripetuto da questo A. nello scritto posteriore, *Di una partic. figura di succ. di Stati*, p. 301, e nel Corso di dir. intern., XII.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

nistrativa ([43]) e dei Tribunali ([44]), noi possiamo sentirci sicuri intorno al fondamento di quanto ho esposto. Senonchè, quasi non

---

([43]) Basterà rammentare l'ultima circolare ministeriale 26 giugno 1928, in Rivista Amministrativa, 1928, II, 114. Credo, poi, di potermi risparmiare la citazione di tutti i decreti che hanno pronunciato in questi ultimi anni le modificazioni (in senso lato) di Comuni e Provincie del Regno: ivi si parla senza eccezione di attribuzione o di reparto di attività e passività degli enti soppressi o ridotti.

([44]) Fra le decisioni e i pareri più importanti: Cons. di St. (par.) 3 nov. 1869, in Riv. Amm., XXI, 1870, 132): la riunione di due Comuni produce *di diritto* la confusione dei loro patrimoni. Cons. di St. (par.) 5 maggio 1877, ivi 1877, 525: con la riunione di due Comuni in uno solo il nuovo subentra negli obblighi dei due Comuni preesistenti, se non è stata effettuata all'atto del mutamento la separazione delle passività (la quale in ogni caso ha un'importanza meramente interna!). Nè al Comune nuovo giova allegare l'incuria degli amministratori del soppresso Comune o la tolleranza usata dal Governo verso i Comuni a riguardo dei suoi eroditi, poichè tali ragioni non bastano per sottrarlo all'adempimento di una *sua* obbligazione. Cons. di St. (par.) 3 marzo 1882, ivi 471: soppresso un Comune ed aggregato a un altro, le obbligazioni e spese per contratti regolarmente assunte dal Comune soppresso per costruzione di strade comunali obbligatorie trapassano a carico del Comune a cui il primo venne aggregato. V Sez. 5 maggio 1909, ivi, 1910, 103: la riunione di due Comuni in uno ha per effetto di fondere i loro servizi pubblici e di porre gl'impiegati che a questi attendevano alla dipendenza dell'ormai unica Amministrazione comunale, che succede alle due precedenti. « Onde questo personale viene a prestare servizio sotto alla nuova Amministrazione, a qualunque dei due antichi Comuni appartenesse, *in forza degli atti di nomina dai medesimi Comuni rispettivamente conseguiti*. Potrà la nuova Amministrazione riorganizzare ex novo il personale, licenziare quel che possa risultare eccedente il bisogno, il tutto però uniformandosi alle leggi e ai regolamenti, ma per quelli appartenenti al detto personale, che mantiene definitivamente in servizio, non può disconoscere il servizio anteriormente prestato all'uno dei due Comuni riuniti, in ispecie quando lo riconosce in favore degli stipendiati e salariati dell'altro Comune ». Cons. di St. (par. in adun. gener.) 19 apr. 1928, ivi, 879: Nella fusione di più Comuni (unio per extintionem) il nuovo ente che ne sorge « eredita il personale e i relativi ordinamenti degli ex-Comuni ». V Sez. 17 maggio 1930, in Giur. It., III, 205: il Comune aggregante deve *ritenersi legittimo successore del Comune aggregato. La vita reale in questo non si arresta per il fatto della soppressione, ma si trasfonde nel nuovo Comune* col passaggio alle sue dipendenze del personale che già gli appartenne. Naturalmente il successore avrà la facoltà di licenziare, quando ciò reputi necessario, gl'impiegati assunti, secondo la norma dell'art. 41 del D. legisl. 30 dic. 1923 n. 2839. Si veda da ultimo, con alcune riserve, la sentenza della C. d'App. di Firenze, 25 Apr. 1931, in Giur. It. I, 2, 512. — Fra le voci discordi è da segnalare il parere del Cons. di St. (in Riv. Amm.,

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

bastassero le osservazioni precedenti, muovono in soccorso anche ragioni pratiche che non è lecito schivare e dichiarar prive d' interesse. Si pensi al turbamento che un trattamento opposto cagionerebbe nella vita del Paese, specie in periodi come il nostro di estese modificazioni nell'organizzazione amministrativa! E si può aggiungere che la contraria opinione darebbe nelle mani del Governo una ben comoda arma per distruggere i diritti acquistati dai terzi, e potrebbe essere il fomite più o meno lontano di irregolari e dannose amministrazioni del pubblico bene. Tale argomento, che per il diritto internazionale suonerebbe come un artificio dialettico, perchè, si opporrebbe, l'unione di due Stati o altro mutamento non può soltanto essere determinato da ragioni d' indole patrimoniale, quando sia necessario vincere resistenze di lingua di razza di tradizione, di sentimenti di onore nazionale o aspirazioni d' indipendenza, acquista al nostro riguardo un'evidenza e consistenza indiscussa.

E' chiaro che tale concezione non fa dell'ordinamento giuridico fuso o aggregato una personalità indipendente, neppure nell' istante in cui si effettua il trapasso (45), ed evita anche l'er-

---

XXII, 1871, 337) del 4 Apr. 1871, secondo il quale fino al momento della soppressione e aggregazione i Comuni aggregati devono rispondere della loro azienda e liquidarla: dopo si avrà la confusione dei patrimoni. Quindi il Cons. di St. pone una distinzione fra passività di carattere *permanente* « e con riguardo necessario ai mezzi futuri dell'ente a cui carico cadono » e « quei debiti che sono *il fatto accidentale e spesso non preveduto* dell'andamento dell'azienda in un periodo determinato; i primi, nel caso della riunione dei diversi enti a cui appartengono, devono confondersi per loro natura nel patrimonio comune; i secondi, senza turbare l'unità del nuovo patrimonio, possono rimanere a carico dell'azienda che aveva l'obbligo di prevederli [già, per il loro carattere accidentale!] e di farvi fronte con i mezzi ordinari ».

(45) E' questa, come è noto, la teoria ritenuta dall'APPLETON, *Des effets des annexions de territoires sur les dettes de l'Etat démembré ou annexé*, etc., Paris 1895, e seguita dal RIVIER, Principes du droit des gens, I, p. 71 ss. Ad essa si può avvicinare quella del GABBA. — Occorre appena avvertire che per il diritto comunale francese quest'opinione può sostenersi con fondamento, almeno quanto ai diritti ed obblighi di natura *privatistica* (es. beni patrimoniali), dacchè la legge municipale 5 apr. 1884 all'art. 7 reca espressamente che: « la Commune réunie à une autre Commune conserve la proprietè des biens qui lui appartenaient ». Il diritto

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

rore di risolvere il mutamento territoriale in una mera sostituzione di sovranità (46). L'ente che s'ingrandisce o sorge in seguito all'estinzione assorbe in sè l'organizzazione dello scomparso, attirandola verso un nuovo centro di vita (47). Se si volesse ricercare un parallelo con istituti ormai tramontati, l'evento descritto potrebbe assomigliarsi non già all'eredità romana che importava il subentrare di un nuovo signore nella famiglia del

---

francese, come si sa, attribuisce la personalità di diritto privato alle frazioni di Comune. Così è anche del diritto austriaco, allorchè i Comuni che si uniscono costituiscono altrettante Ortschaften. In Italia, la tesi della personalità privata della frazione è stata sostenuta da ultimo con molta autorità dal BORSI, in *Foro Amm.*, 1930, IV, 27 ss.

(46) Teoria proposta da E. v. ULLMANN, *Tratt. di dir. intern. pubbl.*, § 32: « Al posto dell'organo supremo precedente (al posto del precedente supremo rappresentante della sovranità dello Stato) subentra un nuovo organo il quale, almeno inizialmente (cioè sino a quando non siano stati introdotti mutamenti), non può esimersi nei riguardi dello Stato incorporato dall'esercitare le sue funzioni in base all'ordinamento giuridico per così dire ereditato con esso. ... (L'incorporazione) rappresenta soltanto il subingresso in forza di un fatto giuridico internazionale riconosciuto di un nuovo titolare della suprema potestà pubblica al luogo dell'organo supremo che era costituzionalmente chiamato ad esercitarla nello Stato annesso e di fatto la esercitava ».

(47) Questa visione complessiva del fenomeno della successione è quella che ci dà spiegazione della persistenza delle norme emanate dall'ente estinto o diminuito, sul territorio che viene acquistato. Argomentare dalla sola irretroattività delle leggi, e cioè dalla giuridica impossibilità che le disposizioni imperanti nel territorio dell'ente nuovo o ingrandito estendano la loro efficacia a rapporti già sorti nel territorio fuso o aggregato, e che, secondo i principî dell'irretroattività, non potrebbero essere da quelle governati, non è sufficiente, perchè almeno dovrebbe ammettersi che i rapporti da costituirsi dopo il mutamento vengano assoggettati alle norme del successore: conclusione che contrasta con i risultati esposti nel testo, dopo quanto abbiamo veduto. Ma, sopratutto, il richiamo a quella teoria presuppone già in atto il fenomeno della successione, perchè la permanenza in vigore delle norme proprie dell'ente estinto o diminuito non è principio equivalente a quello dell'irretroattività, ma principio autonomo (ROMANO, *Corso di dir. amministrativo*, Padova, 1930, II, § 6), che richiede quindi, nel nostro caso, una propria giustificazione. Ed inoltre, senza accettare il concetto, e il concetto proprio ed esatto, della successione, è necessario dimostrare perchè e come l'ordinamento giuridico dell'ente ingrandito si estenda ipso iure, col mutamento territoriale, alla parte aggregata. — Una discussione completa di questo punto deve, tuttavia, rinviarsi.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

decessor, perciò una semplice sostituzione dell'organo sovrano, ma agli altri tipi di successione universale *fra vivi,* quali l'adrogatio e la conventio in manum, che operavano un vero assorbimento del patrimonio in un con la persona sotto la nuova potestas ([48]).

§ 5. — Le osservazioni precedenti vanno completate per altro verso, in quanto s' intenda determinare il modo con cui si effettua la continuità della vita giuridica da un ente all'altro, e la natura tutta propria di tale successione.

Fu detto che un ordinamento giuridico non si risolve in un mero complesso di norme, ma abbraccia la totalità de' rapporti giuridici che solcano e informano l'organizzazione d'un ente. Pertanto, come le prime, così i secondi, in quanto si rivelino suscettibili di trasmissione ([49]), non vengono colpiti dalla distruzione dell'ente. A chi trapasseranno i rapporti medesimi? E come saranno acquistati dal successore?

La risposta alla prima domanda, dopo le spiegazioni date, è ovvia: un ente nuovo o ingrandito è rimpiazzato al posto dell'ente soppresso, ne incorpora l'organizzazione, ne assorbe l'ordinamento giuridico in cui si concretò e che rappresentava il

---

([48]) Un siffatto ravvicinamento è pensato anche dall'APPLETON, op. cit., §14.

([49]) All'interpretazione di quest'inciso sembra opportuno dedicare qualche riflessione di carattere generale, senza discendere a particolarità e a precisazioni. La valutazione della trasmissibilità di un rapporto non deve esser fatta tenendo conto di quel che suole avvenire negli altri casi di successione, come gli acquisti a titolo singolare. E' evidente che a questa stregua si dovrebbe ammettere l'estinzione di un buon numero di rapporti, o almeno il loro passaggio col consenso di tutte le parti interessate e sul fondamento di apposita autorizzazione legislativa: non si dice forse che nel diritto amministrativo i poteri diritti ed obblighi, compresi quelli della Pubblica Amministrazione, sono personalissimi? La successione territoriale ha per sua base presupposti diversi e si verifica in condizioni differenti: di essa, come dell'eredità, si può dire che opera come *causa generale di trasmissione.* Cosicchè, per la successione conseguente all'estinzione di un ente, sembra doversi ammettere come regola la trasmissibilità di *tutti* i rapporti, all'infuori di quelli che presuppongono una determinata e concreta individualità, che sorgono col suo nascere, cadono con la sua scomparsa, perchè l'ordinamento giuridico glieli attribuisce, indipendentemente da ogni altra designazione, per la sua qualità e struttura.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

suo modo di essere nell' insieme dei soggetti di diritto. I rapporti giuridici di cui è parola sono elementi concreti e vitali di quest'ordinamento, dunque si trasmettono con esso e si devolvono al soggetto che l'assorbisce. La continuità reale dei rapporti è ottenuta attraverso la continuità obiettiva dell'ordinamento giuridico dell'antecessore, cioè mediante il permanere del vincolo organizzativo che permea la struttura del gruppo fuso o aggregato. Senonchè, come si vide, il provvedimento governativo che provoca il mutamento territoriale non ha lo scopo ristretto di annullare la personalità giuridica dell'ente, permettendo il fiorire autonomo dell'organizzazione anche in seno al nuovo gruppo, ma procede alla sostituzione di questo nella sovranità sull'organizzazione incorporata. L'autorità centrale attribuisce l'ordinamento giuridico dell'antecessore al nuovo ente e, in pari tempo, lo designa successore nei rapporti che figuravano in testa al primo. Allora, con l'acquisto dell'ordinamento giuridico il successore subentra nella stessa posizione giuridica che in relazione al medesimo occupava l'ente estinto. Subentrare nella stessa posizione giuridica vuol dire collocarsi al posto del predecessore in tutti i rapporti giuridici che la volontà di questo aveva da sola o congiuntamente posti in essere. E questo subingresso è determinato, giova ripeterlo, dall'assorbimento dell' ordinamento giuridico relativo al territorio trasmesso nella sfera del nuovo ente ed ha come titolo il mutamento territoriale, e il decreto da cui prende efficacia. Ciò è vero sia nell' ipotesi di estinzione totale, come di diminuzione del territorio. In quest'ultimo caso l'ente acquista l'ordinamento giuridico che colà imperava, e subentra nei rapporti giuridici in misura dell'acquisto dell'ordinamento giuridico.

Parliamo di proposito di rapporti giuridici, e non di diritti e di obblighi. La differenza è palese: con la trasmissione di un rapporto giuridico si permette al nuovo titolare di esercitare tutti i diritti e lo si obbliga ad adempiere a tutti i doveri che formano il contenuto del rapporto. Per contro, il passaggio di un diritto legittima il successore a godere soltanto delle facoltà ivi comprese, con un diverso titolo di giustificazione da quello che ne autorizzava l'esercizio presso l'autore. Al successore si possono opporre le stesse eccezioni reali e personali che al suo

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

dante causa non come conseguenza del passaggio di un rapporto giuridico, ma soltanto perchè oggetto della cessione deve essere un diritto che esista regolarmente e in modo valido. Anzi questo è null'altro che un requisito del negozio che opera il passaggio del diritto ([50]). Si subentra nei rapporti giuridici nell' ipotesi di successione universale: il trasferimento dei diritti si verifica, come regola ([51]), nella successione singolare. Detto ciò, si comprende come, se pure è possibile arrivare a un fondamento ultimo che accomuni i due tipi di successione, la diversità fra essi non è puramente di quantità ([52]).

([50]) Il non tener presente la distinzione con le diverse conseguenze che vi si collegano può esser fonte, anche in altri argomenti, di visioni difettose o erronee. — Questo è avvenuto per es. al CARNELUTTI. Si chiede quest'A.: « Se Tizio rivendica contro Caio un animale, che in realtà non appartiene nè a Tizio nè a Caio, ma a Sempronio, il succedere di Mevio in universum ius di Sempronio, morto durante il processo fra Tizio e Caio, non influisce affatto su di questo; viceversa ne determina la modificazione subiettiva il succedere di Mevio in universum ius di Tizio o di Caio, sebbene questa successione non riguardi affatto il diritto conteso ». (Lezioni di dir. proc. civ., Padova, vol. IV, n. 304 e segg.). Ora, egli osserva, quel che nell'ultimo caso determina la successione nel processo non è la successione nel diritto, il quale non esiste rispetto a nessuno dei contendenti, bensì la successione nella *lite*. Presupposto della quale, come della successione nel rapporto giuridico e nel possesso, *è il fatto giuridico*, cioè l'estensione dell'efficacia del titolo e della pretesa ai successivi titolari. La costruzione non mi sembra esente da difetti. Per altra via, cioè tenendo presente la distinzione fra rapporto giuridico e diritto subiettivo in relazione alla questione propostasi, l'A. avrebbe probabilmente trovata una spiegazione più naturale della situazione esemplificata. — Infatti si poteva osservare che la successione nel processo è legata necessariamente, cioè si verifica automaticamente per la successione in universum ius nei rapporti di diritto sostanziale, mentre, com'è noto, anche dopo la trasmissione a titolo singolare l'autore continua a restare nel rapporto giuridico (o nella situazione giuridica) processuale, in nome proprio per difendere un diritto altrui; e soltanto col consenso delle parti l'avente causa può intervenire e assumere la lite. Ciò è nient'altro che una conseguenza del diverso meccanismo, per non dire del diverso carattere, che assume la successione di diritto sostanziale in entrambe le ipotesi: nella prima si sottentra in un *rapporto giuridico*, nella seconda si acquista semplicemente un *diritto*. Poichè l'erede succede *in tutti i rapporti giuridici* del de cuius, *prendendone il posto*, Mevio ne verrà autorizzato a continuare il processo o costretto a difenderne la posizione.

Oltre a questo, la spiegazione tentata dal CARNELUTTI sul fondamento della

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Le conseguenze di ciò sono molteplici. Facoltà di revoca o di riscatto in una concessione, potere di licenziare o dispensare gl' impiegati già al servizio dell'ente scomparso, quando e sotto le stesse condizioni che in faccia a questo rendevan lecito il provvedimento; potere di agire in giudizio contro altrui pretese, fatte valere prima della soppressione dell'ente in merito alla proprietà di beni appartenentigli, e, correlativamente, dovere di convenire in giudizio per l'affermazione di pretese sulla proprietà altrui da parte dell'antecessore; il subentrare nel rapporto di possesso con la buona o malafede del predecessore; gli effetti relativi all'usucapione e alla prescrizione estintiva; la possibilità di compensazione, etc., sono tutte conseguenze che derivano dal subentrare nella stessa posizione giuridica del predecessore. Ma, a parte queste, v'è da notare quella importantissima relativa alla successione ultra vires. Il nuovo ente risponde di tutti i debiti contratti dall'ente soppresso, e questo non tanto per la difficoltà di determinare l'attivo o per l'esistenza di altre risorse con le quali possa far fronte ai proprî impegni, quanto perchè esso viene collocato nella stessa posizione giuridica dello scomparso.

---

successione sembra insufficiente ed anche inesatta: insufficiente, perchè essa non arriva a distinguere i due tipi di successione, secondo che si prenda il posto del predecessore in un rapporto giuridico o si acquisti un diritto; inesatta, perchè soltanto nel primo caso si estende al nuovo titolare l'efficacia dei fatti giuridici che crearono il rapporto (secondo il C., il mutamento subiettivo induce la estinzione del precedente rapporto e la creazione di un nuovo, trattato dal diritto come se fosse il primo): infatti, nella trasmissione di un diritto, cioè nel passaggio a titolo singolare, il fatto che originò il diritto in testa al predecessore deve ritenersi esaurito, compiuto: e se al successore possono opporsi le eccezioni personali e reali, è questa una naturale conseguenza del negozio di trasferimento, rivolto ad attribuire all'avente causa un diritto valido ed esistente e perfetto.

(51) Si conoscono es. di eccezioni: art. 1597, per il quale l'acquirente di un immobile sottentra nel rapporto di locazione della cosa venduta.

(52) La differenza fra le due forme di successione s'impone così irresistibilmente che il KUNTZE (*Die Obligation im röm. u. heut. R., Leipzig*, 1886, § 46 n. 1; *Die Oblig. u. d. Singularsukzession*, p. 70 ss.) è tratto ad ammettere per la successione universale quella *identità* del diritto che aveva negato per la successione a titolo particolare: di che l'UNGER a ragione lo rimprovera, attesa la insostenibilità della posizione logica (*Syst. d. öst. allg. Privatrechts*, § 74).

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Questo del subentrare nella stessa posizione giuridica dell'antecessore è un effetto necessario e, per dir così, automatico del mutamento territoriale. Non occorre la volontà del successore espressa in un modo qualsiasi, ma il subingresso è determinato dal provvedimento governativo che produce l'estinzione dell'ente e la fusione l'aggregazione o il frazionamento del suo ordinamento giuridico. Conviene accentuare questo punto perchè non sempre, in questa materia, gli scrittori hanno eseguito le debite distinzioni. In particolare non si sono tenuti separati due distinti ordini di questioni, 1) se il successore subentri nella stessa posizione giuridica del predecessore; 2) quali poteri, in caso affermativo, abbia in relazione ai rapporti giuridici in cui sottentra.

Questa duplicità di aspetti del problema ha grande importanza nel diritto internazionale: nei rapporti fra enti sottomessi a un diritto superiore, quello dello Stato, la sua praticità sembra sfumare per la uniformità dell'ordinamento giuridico che loro sovrasta. I vincoli che in questo incontra la loro azione sono ordinariamente stabiliti senza differenze di estensione e contengono i poteri di ciascun ente negli stessi limiti, cosicchè le facoltà di modifica o di risoluzione accordate in proprio al successore sono identiche alle facoltà dell'antecessore, da lui acquistate col sottentrare ne' suoi rapporti. In linea teorica, senza che ciò abbia alcuna utilità reale, porre termine a un rapporto nella qualità di successore potrebbe indursi dalle ragioni che spingono l'ente a tale atto, allorchè queste siano quelle ordinarie circa l'andamento del servizio e non si colleghino a cause dipendenti dal mutamento territoriale (53). Ma sarebbe una giustificazione debole, perchè i motivi che consigliano l'uso di quel determinato potere non influiscono sulla sua natura. Nel diritto internazionale l'importanza della distinzione si rivela per l'operare della successione in una doppia serie di rapporti, quali i rapporti internazionali e quelli di diritto interno. Gli scrittori favorevoli

(53) Più in là vedremo che anche nei rapporti acquistati per successione l'ente fa uso di poteri proprî ed esercita diritti ed obblighi che si debbono unicamente al suo potere d'impero.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

alla successione interstatale ne limitano quasi sempre gli effetti ai primi, e osservano che i rapporti della seconda specie vengono acquistati per un atto indipendente di volontà del successore. Si tratterebbe cioè di una nuova assunzione, che lo Stato, assolutamente sovrano nel suo ordinamento, è libero di compiere oppur no. Questa impostazione del problema è, tuttavia, da condannarsi. Già HUBER (54), opponendosi a HOLTZENDORFF, aveva sostenuto che la successione di Stati non si riferisce ai soli obblighi e diritti pertinenti all'ordinamento giuridico internazionale, ma produce effetti anche nel campo del diritto interno. Anche in questo caso si tratta di successione internazionale, perchè la sua derivazione e ragion d'essere risiede in un titolo internazionale. Al che il CAVAGLIERI replicava: « Se il problema della pretesa successione interstatale è un problema di diritto internazionale, esso può riguardare unicamente i rapporti soggetti per natura loro a quest'ordine giuridico. Tutto ciò che vi rimane estraneo appartiene ad altri campi del diritto e va apprezzato con criterî affatto diversi. Ora, quando uno Stato pone in essere dei negozî giuridico-privati sia con semplici individui, sia anche con altri Stati, esso agisce all' infuori del diritto internazionale. La sua attività non è determinata da alcun vincolo fissato da questo diritto, la sua libertà di assumere o meno gl'impegni di diritto privato proprî dello Stato antecessore non subisce alcuna disciplina di natura internazionalistica » (55). Ma la verità è col primo autore. Il mutamento territoriale è tale evento che ha necessariamente ripercussioni anche nel campo del diritto interno.

---

(54) *Die Staatensuccession*, N. 13. Ecco le sue parole: « Con ciò egli (il HOLTZENDORFF) trascura, tuttavia, che la successione come tale appartiene al diritto internazionale e che col limitarla ai rapporti internazionali essa viene solo in minima parte esaurita. Non v'è dubbio che, attesa la natura corporativa dello Stato, gli effetti sono maggiori nel diritto interno: ma, nondimeno, la successione di Stati nel suo complesso concerne il diritto internazionale. Parimenti nessuno si oppone a che la ratifica dei trattati venga considerata dal diritto internazionale, pur essendo un atto di diritto interno. In entrambi i casi trattasi, appunto, di parti di una materia, *che come tutto ricade nel diritto internazionale*, mentre in sè considerata si scinde in elementi di diverse parti dell'ordinamento giuridico ».

(55) *Successione di Stato a Stato*, N. 23.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Per effetto di esso il successore acquista un ordinamento giuridico nell'integrità degli elementi che lo compongono, e perciò sia nei rapporti internazionali che in quelli interni. L'effetto del mutamento territoriale è complesso, ma unitario: si subentra nella stessa posizione giuridica del predecessore, quindi in tutti i rapporti giuridici che questi precedentemente deteneva. Ed è anche un effetto che è completamente indipendente dalla volontà del successore, almeno in un primo momento. Si tratta di una conseguenza necessaria ed automatica, che si verifica per il trasferimento del territorio da un ente all'altro, da uno Stato all'altro. Non si saprebbe immaginare un mutamento di sovranità su quel territorio, che fosse limitato ai soli effetti di diritto internazionale: lo Stato, ad es., perisce non solo per il diritto internazionale, ma anche per il suo ordinamento interno; non si considera perfetta dal punto di vista del diritto internazionale l'annessione, la separazione+indipendenza se non si è attuata una congrua e rispondente modificazione negli ordinamenti interni dei due Stati ([56]). Insomma, il mutamento territoriale è tale evento che ha conseguenze in tutto l'ordinamento giuridico dell'ente estinto e del nuovo.

Ben diversa è, invece, la questione se il successore sia obbligato a mantenere la posizione giuridica acquistata! essa dipende da altre valutazioni, è sorretta da altri principi. Non contrasta con il concetto di successione che il nuovo ente abbia facoltà di risolvere alcuni dei rapporti in cui è sottentrato. E' soltanto in tale campo che giuoca la distinzione fra rapporti internazionali e rapporti interni. La libertà di risolvere i primi potrà e sarà diversa che la libertà di por fine ai secondi. Ma in quanto il nuovo Stato si decida per l'estinzione, ciò fa non come successore, ma come autorità ([57]), tranne che una tale potestà sia com-

---

([56]) Schömborn, *Staatensukzessionen*, p. 19 e segg.

([57]) Romano, *Di una part. fig. di succ. di St.*, p. 301; *Corso di dir. intern.* XII.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

presa fra quelle derivanti dal rapporto in cui è sottentrato (58).

§ 6. — E' giunto il momento di affrontare il problema per noi essenziale, cui servono di preparazione le pagine precedenti. Qual'è la natura di questa successione? in qual modo e con quali conseguenze si verifica il subingresso nei rapporti dell'antecessore?

Notai più volte incidentalmente che questo sottentrare ha luogo per tutti quei rapporti che non sono connessi necessariamente all'esistenza di un determinato soggetto, non presuppongono una concreta individualità, pur richiedendo un titolare che ne ponga in moto gli effetti ivi contenuti. Ciò conduce a ritenere che vi sono qualità, poteri, situazioni giuridiche, diritti e obblighi che si estinguono con la morte del loro titolare: perisce, ad es., il diritto al nome, al titolo di città; perisce il diritto sul territorio, che viene acquistato in modo autonomo dall'ente al quale è stato attribuito; non sopravvive il diritto all'autarchia; perisce il potere d' impero nelle sue manifestazioni *generali* (potere d'imposizione; poteri di polizia; etc.). Ma perisce, a mio parere, il potere d' impero anche nelle sue estrinsecazioni *concrete,* che non siansi esaurite. Come si concilia ciò con l' istituto della successione? Ed è lecito ravvisare in diritti ed obblighi manifestazioni d' imperium?

Rispondiamo, prima, a questa domanda. Naturalmente, la questione si pone per quei diritti e doveri che trovano il loro campo d'applicazione nel diritto pubblico. Quantunque si debba

---

(58) Nel nostro argomento la distinzione ha occasione di mostrarsi tostochè una legge conferisca al nuovo o all'ente ingrandito maggiori o diversi poteri in conseguenza del mutamento territoriale, autorizzando, poniamo, il successore a rescindere determinati rapporti che in altre circostanze neppure con riguardo al pubblico interesse si potrebbero sopprimere, o, almeno, senza una congrua indennità. Tuttavia, anche indipendentemente da questa, è permesso configurare un'altra ipotesi: quella, cioè, che nel disciplinare in via di regolamento un dato rapporto, l'antecessore non si sia spinto fino agli estremi limiti concessi al suo potere discrezionale. Il nuovo ente che sottentra al suo posto potrà così modificare l'atteggiamento liberale assunto dal suo predecessore e fare un uso più severo delle facoltà che gli concede la legge dello Stato. Per tal guisa, non derivando questo suo potere dal rapporto in cui è succeduto, è chiaro che ha una base indipendente.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

ritenere che l'attività privata dipende da quella pubblica, nel senso che è mezzo al conseguimento di quegli scopi che costituiscono la destinazione fondamentale dell'ente pubblico; è determinata nei confini e nelle sue modalità non sempre accidentali, altrettanto come nei casi di un suo impiego, nei presupposti e nel procedimento anteriore alla sua piena efficacia, dal diritto pubblico, non resta men vero che sua caratteristica fondamentale è l'esplicazione sotto il regime del diritto privato, in condizioni d'eguaglianza con i privati, attraverso la posizione di atti che posseggono tutti i requisiti di atti e negozi giuridici privati. Sembra, allora, con tutto fondamento che questi non possano considerarsi come estrinsecazioni e manifestazioni d' imperium, la cui esistenza è collegata a ben altri presupposti e requisiti ([59]).

Circa i diritti ed obblighi sorgenti da atti di natura pubblicistica si deve arrivare a diversa conclusione. Questo può sembrare strano a chi ravvisi l' imperium soltanto nel potere di comando e di coercizione ([60]). Ma una tale concezione è del tutto empirica e trascinerebbe a conseguenze insospettate. Già altra volta ([61]) ho richiamato l'attenzione sul fatto che anche atti amministrativi, i quali non si risolvano in ordini e comandi o in autoritarie limitazioni della sfera giuridica individuale, debbono considerarsi atti d' impero. Un'autorizzazione, per es., una concessione rientrano non meno che i primi nel concetto in

---

([59]) Vedere RANELLETTI, *Princ. di dir. amm.*, Vol. I, Napoli, 1912, N. 242 ss.

([60]) Molto nettamente in questo senso il PRESUTTI, *Istit. di dir. amm. it.*, III ed., Messina, 1931, N. 53 in fine: «Diritti e poteri di supremazia sono .... quelli che consistono in potestà tali per cui l'attività giuridica esplicata nell'esercizio di esse *fa sorgere obblighi in soggetti estranei* al titolare del diritto e queste obbligazioni vengono attuate coattivamente anche contro la volontà dell'obbligato, senza che occorra far prima dichiarare da un organo giurisdizionale che la pretesa è conforme al diritto, e a mezzo degli stessi agenti alla dipendenza del titolare del diritto.

Da ciò apparisce che non tutte le potestà esercitate dagli organi dello Stato costituiscono diritti di supremazia, essendovene molte che costituiscono o diritti pubblici o diritti privati subiettivi».

([61]) MIELE, *La manifestaz. di volontà del privato nel dir. amministrativo*, Roma, 1931, § 9, e AA. ivi ricordati.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

esame. Perfino un'attestazione, un certificato, una documentazione non sfuggono a tale qualifica. In che, dunque, risiede l'essenza del concetto?

Per tentare di spiegarla, G. JELLINEK ha posto avanti un particolare diritto, spettante allo Stato accanto a quello all'obbedienza, il diritto al riconoscimento dei proprî atti (62). Lo Stato, creando un diritto, pone implicitamente il precetto per gli altri cittadini di prestare ossequio all'atto medesimo, in quanto tale. Ma non mi sembra che con questo ripiego si arrivi ad esaurire il punto in discussione. Anche il donante, nel diritto privato, ha diritto al riconoscimento del negozio giuridico compiuto, e, generalmente parlando, ogni cittadino ha diritto a che gli altri non pongano in discussione gli atti da lui formati, una volta che siano validi e regolari: non solo quelli che creano a suo favore diritti assoluti, ma anche gli atti attraverso cui si pongono in essere rapporti obbligatori. Tuttavia, v'ha in tale rilievo un fondo di verità che richiede di essere determinato e completato nel seguente modo. Intanto, è caratteristica dell'atto d'impero la sua *unilateralità*: colui che agisce come autorità non discende al livello dell'altro destinatario del rapporto o, se si vuole, non lo porta alla sua altezza. Ma, come l'atto unilaterale non è ignoto al diritto privato, e persino nel diritto pubblico s'incontrano atti del singolo che unilateralmente danno origine all'effetto voluto, l'altra nota del concetto, quella che costituisce la sua differenza specifica, sembra risiedere *nella presunzione di validità ed autenticità*: secondo la quale ogni atto che derivi unilateralmente dalla volontà dell'ente pubblico s'impone come valido e regolare al destinatario, finchè la contraria pronuncia di un organo giurisdizionale o della stessa autorità amministrativa non lo ponga nel nulla. Cosicchè l'imperium consiste nella potestà di emanare atti unilaterali, considerati legittimi e provvisti di un contenuto che si presume conforme allo stato di fatto e di diritto fino al momento in cui, attraverso modalità prestabilite, non ne venga offerta la prova

(62) *Sistema dei dir. pubblici subiettivi* (trad. VITAGLIANO), Milano 1912, XII.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

contraria. — E' un privilegio accordato per ragioni intrinseche ed estrinseche al subietto che lo detiene. In questa definizione possono farsi rientrare i semplici fatti, ancorchè non siano mera esecuzione degli atti ora considerati.

Ne discende che la massima parte dell'attività amministrativa è attività d' imperium, e, per chi nega l'ammissibilità di atti bilaterali e plurilaterali nel diritto pubblico, il hoheitliches Handeln diventa elemento costante degli atti che vi trovano la loro esplicazione.

Se son vere le premesse, noi deduciamo che ogni atto dell'ente pubblico, il quale sia fornito dei requisiti ora elencati, costituisce manifestazione d' imperium: e a questo, di conseguenza, si appoggeranno e dovranno ricondursi i diritti e gli obblighi che ne furono creati ([63]). Ora, se l' imperium dell'ente non si trasmette, cadono pure le sue manifestazioni come generali, così concrete in via di svolgimento: il mutamento territoriale rispetta solamente quei diritti ed obblighi che sono stati già esercitati ed esauriti. Essi, non offrendo più all' imperium occasione di manifestarsi, neppure nell'eventualità di contestazione, sono lasciati indisturbati dal mutamento di territorio e dalla caduta del rispettivo potere d' impero. In altri termini, restan ferme le situazioni statiche, ma quelle dinamiche, dipendenti nella loro esistenza e vita dall' incessante manifestarsi dell' imperium, cadono, una volta spezzatosi il collegamento.

([63]) Di creazione noi parliamo non come di una derivazione originaria dalla potestà d' impero dell'ente autarchico, di poteri diritti e obblighi che trovino nell'ordinamento di costui la fonte prima e la ragione della loro validità: ben sapendosi che l'una e l'altra sono da riportarsi all'ordinamento giuridico dello Stato, che solo è sovrano. Quanto è dichiarato nel testo deve intendersi nel senso che questi poteri diritti ed obblighi dell'ente pubblico non verrebbero ad esistenza senza l'esercizio del suo imperium: ed è tale senso che legittima pienamente la conclusione cui noi perveniamo, perchè se è vero che l' insieme di queste « figure soggettive » e lo stesso imperium esistono solo in grazia dell'ordinamento giuridico dello Stato, questo, tuttavia, riconosce decisiva la volontà del titolare in ordine ai beni da lui protetti. Il che è da approvarsi anche nei casi in cui l'ente non gode di alcun potere discrezionale per essere quei poteri diritti ed obblighi immediatamente sanciti nella legge dello Stato.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Ciò vale, si potrebbe dire, per i poteri d'impero a contenuto generale: ma può ripetersi con eguale fondamento per i poteri di supremazia *speciale?* possono questi trattarsi come i primi o non è piuttosto da ritenere che si trasmettono dall'uno all'altro ente col rapporto di cui costituiscono un lato caratteristico, l'elemento essenziale? Chi vede in entrambi differenza di natura, non esiterà a rispondere negativamente (64). Senza indugiarmi su un argomento così delicato, che da tempo attende una revisione (65), esprimerò il mio pensiero che è contrario a una distinzione di qualità o di natura. Gli argomenti offerti dai sostenitori della prima sono quanto mai fragili e poco concludenti. Che i rapporti di supremazia speciale corrano fra lo Stato e alcuni de' suoi sudditi e « per la speciale condizione in cui si trovino o vengano posti »; che presuppongano di regola il rapporto generale di sudditanza »; che « *abbiano* in ogni caso una vita propria »; « sorgono per cause proprie »; esistono oltre e accanto al rapporto generale di sudditanza; sono regolati da norme proprie e cessano per cause proprie, senza che con essi e per essi venga meno anche il rapporto generale ». Che tali poteri speciali « lo Stato... ha solo sul fondamento di tali rapporti, li ha solo con le persone con le quali quei rapporti intercedono, esistono oltre e accanto alla potestà generale d'impero e si estinguono col cessare del rapporto speciale, senza che per questo solo e con essi cessi su quelle persone il potere generale d'impero » (66), non ha ai nostri occhi un peso decisivo. Non si contesta che il potere d'impero non si estingue per il cessare di quei concreti rapporti: esso è inesauribile nella sua capacità di dar vita a concrete manifestazioni, e dà continue prove della

---

(64) G. Jellinek, *Sist. dei dir. pubbl. sub.*, XII; Romano, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in Arch. giur., LXXV, 1905,p . 3 e segg.), P. III; Ranelletti, *Princ. di dir. amm.*, N. 273 ss; Zanobini, *Le norme interne di diritto pubblico*, in Riv. di diritto pubbl., II, 1915, NN. 9 a 14. Non si pronuncia il Kahn, *Das besondere Gewaltverhältnis im öff. Recht* (Diss.), Baden-Baden, 1912.

(65) Auspicata già da Romano e Jellinek, scr. citt.

(66) Ranelletti, N. 275, p. 452-3.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

sua perenne vitalità. Noi asseveriamo solamente che le specificazioni generali o concrete della sua attività non creano una diversità di natura nei poteri che trovano in questa il loro svolgimento. E' già significativo constatare che i poteri speciali di supremazia si accompagnano, d'ordinario, nella stessa persona alla quale i poteri generali istituzionalmente competono (67). Ma, quand'anche ciò non risultasse, su quale fondamento si sostiene che i poteri di un pubblico istituto abbiano natura eterogenea rispetto ai poteri che lo Stato il Comune la Provincia esercitano nel prelevare imposte, costringere alla prestazione di servizî personali, e simili? Così prossima è l'analogia fra questi che a uno scrittore è parso lecito ricorrervi per stabilire il carattere della potestà trattata dallo Stato nell'ambito del suo territorio, e da lui pertanto qualificata *potestà domiciliare* (68). E ancor più sintomatico è che dopo tanti dibattiti non si sia riusciti a scoprire una diversità fondamentale fra potere punitivo e potere disciplinare, altro che (troppo poco!) il carattere rispettivamente generale o speciale dei relativi rapporti, e la diversa competenza dell'organo chiamato ad applicare i due distinti ordini di sanzioni. L'autorità di JELLINEK non può essere invocata, perchè questo A. opera un ravvicinamento poco meno che arbitrario fra i rapporti di supremazia speciale che trovano la loro qualificazione nel diritto pubblico e quelli di diritto privato (69); quantunque, poi, finisca col riconoscere, nè poteva essere diversamente, che la potestà nei primi è potestà pubblica (70). L'elemento che al JELLINEK è parso di ravvisare come essenziale de' rapporti di supremazia generale, cioè la impossibilità del singolo di recedere volontariamente dai rapporti medesimi, ha carattere estrinseco e non è esauriente, perchè, in primo luogo, lo stesso vincolo noi riscontriamo in rapporti

---

(67) Lo riconosce il ROMANO, ibidem.

(68) DONATI, *Stato e territorio*, § 26 e segg.

(69) Sembra risentire l'influenza del JELLINEK anche il KAHN, scritto cit., §§ 2 e 12, quando fa consistere la distinzione nella diversa *intensità* del potere. Contro, combattendolo, lo ZANOBINI, p. 330 n. 4.

(70) Sistema, p. 238 n. 2.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

di supremazia speciale (rapporto del soldato di leva con le autorità militari; rapporto dell'ergastolano con gli organi del penitenziario!); secondariamente, con la rinuncia alla cittadinanza il privato si sottrae a tutta una serie di obblighi generali pertinenti a quello status; con la donazione della totalità dei suoi beni così da ridursi a mendicare, egli si esime dal pagamento dei tributi; a tutti o a molti lati della potestà statuale si sfugge con l'espatrio; e via di questo passo (71). Quest'ultima osservazione ci porta a insistere sul fatto che il potere d'impero non si rivolge agli individui astrattamente considerati, simboleggiati come altrettante unità numeriche: ma sempre è adoprato dallo Stato verso i suoi soggetti posti in una determinata condizione giuridica, per quanto generica essa possa essere, o per una loro qualità giuridica o per altre doti giuridicamente rilevanti (72): lo mostrano il potere d'imposizione e lo stesso potere di esigere prestazioni personali pe 'l servizio militare; i poteri di polizia come il magistero punitivo. Insomma, per concludere, si tratta di una graduazione di *quantità* per la quale da un massimo di generalizzazione si discende a un grado minimo in confronto di persone che per legge o sulla base della loro volontà assumono una particolare condizione (73). Il potere d'impero è unico e abbraccia in potenza tutti i possibili

---

(71) Anche questo è riconosciuto da un autorevole fautore dell'opinione contraria: ZANOBINI, *scr. cit.*

(72) JELLINEK, *Sistema* p. 217: « Il rapporto di soggezione, che astrattamente è generale, nel fatto costituisce sempre una soggezione giuridicamente limitata, la quale ha per contenuto pretese limitate dello Stato a prestazioni, a tolleranza o ad omissioni dei cittadini ».

(73) Sembra di quest'opinione anche il FLEINER, *Inst. d. d. VerwRechts*, VIII ed., Tübingen 1928, § 12, I 2 (p. 165): « Il potere speciale di comando di quest'autorità (dell'autorità che presiede a un istituto o a un determinato ramo di Amministrazione) è però null'altro che lo stesso potere pubblico, il quale si è costituito particolari mezzi di coazione (mezzi disciplinari e simili) per il raggiungimento di questo speciale scopo di amministrazione ». Conforme NAWIASKY, *Forderungs — und Gewaltverhältnis*, in Festschrift für E. Zitelmann, München u. Leipzig 1913, p. 16. Anche il MERKL (*Allg. VerwRecht*, 1927 Berlin, p. 132-3 considera la distinzione come priva di conseguenze rilevanti (belanglos).

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

lati della vita dei soggetti: ma in concreto esso si rivolge verso categorie più o meno larghe, o più o meno strette di cittadini [74], sulla base di un loro status o di condizioni a loro peculiari, acquisite volontariamente o riconosciute coattivamente idonee a far nascere or questa or quella obbligazione. A seconda, poi, del contenuto e delle circostanze del rapporto così creato il potere d'impero si atteggia variamente, col far ricorso ai mezzi che si addimostrano più appropriati [75]. Ma mai la sua natura si scinde per l'una o l'altra categoria di rapporti: sempre ricorrono le due caratteristiche fondamentali, la unilateralità degli atti e la loro presunzione di legittimità e di opportunità. —

Ripigliamo, dopo questa digressione, il filo del nostro ragionamento. Resta da spiegare perchè, con l'estinzione dei diritti e degli obblighi in cui l'imperium si è concretato non cadono i relativi rapporti giuridici, di cui fin qui rappresentarono

---

(74) MERKL, op. cit. p. 133: « Non si è obbligati all'obbedienza verso il diritto futuro, ma soltanto al diritto presente, non verso il diritto possibile, ma soltanto al diritto attuale, e, rigorosamente, neppure al diritto in generale, ma soltanto a singole determinate norme giuridiche ». E a p. 132: « ... l'obbligo generale di sudditanza non esiste a priori ma soltanto a posteriori, in conseguenza dell'imposizione, secondo l'ordinamento giuridico, di un determinato comportamento umano ». Più oltre: « Il c. d. dovere generale di obbedienza, l'obbligo generale di sudditanza all'obbedienza giuridica, ottiene alla luce del positivismo giuridico soltanto allora un significato, quando dal suo concetto originario giusnaturalistico di un dovere giuridico precedente all'ordinamento giuridico, di fronte all'ordine giuridico latente e in divenire, esso si trasforma in un complesso di tutti i singoli doveri a un comportamento umano, costituiti nel diritto positivo ». — Un obbligo così inteso di obbedienza sarebbe allora un termine abbreviato per designare la somma degli obblighi pubblicistici che sono imposti al singolo dall'ordinamento giuridico.

(75) Possiamo aggiungere che i poteri competenti all'autorità amministrativa nel rapporto di soggezione speciale non derivano, così come i diritti e i doveri in generale compresi nel rapporto medesimo, dal titolo giuridico che presiede alla sua costituzione: ciò è riconosciuto per il caso che esso sia costituito da un atto bilaterale, ma deve ammettersi per l'egual motivo anche se trattasi di atto unilaterale. In verità, i poteri di cui è parola hanno la loro base unicamente nella legge, sia che questa li conceda direttamente, sia che deleghi all'uopo il potere discrezionale dell'Amministrazione: precisamente come per i poteri di supremazia generale.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

il contenuto. Sembra che l'esistenza di un rapporto giuridico, almeno in una fase data del suo sviluppo, non sia vincolata necessariamente alla presenza di diritti e di obblighi ([76]). La dottrina non ignora tale possibilità, chè anzi non ha mancato di metterla bene in vista: in un rapporto sospensivamente condizionato noi abbiamo soltanto *aspettative*; dal fatto illecito sorge un rapporto giuridico, ma l'obbligo del risarcimento si concreta coll'avverarsi del danno; il conferimento della procura importa una relazione giuridica senza reciproci diritti ed obblighi. Comunque, ai nostri fini è sufficiente accentuare che i diritti e gli obblighi caduti sono tosto rimpiazzati dai nuovi diritti ed obblighi, uguali nel contenuto e nell'oggetto, creati, secondo quello che ora riferiremo, dall'imperium del successore. Si estinguono i primi per far posto ai sopravvenuti. E' quanto in via analoga osservammo per la permanenza dei rapporti giuridici, privati, col mutamento territoriale, di uno dei loro titolari. Anche qui noi possiamo affermare che neppure per un istante il rapporto giuridico appare vuoto del suo contenuto di diritti e di obblighi.

La caduta dei diritti ed obblighi non ancora esauriti ma in via di svolgimento, è seguìta prontamente, senza soluzione di continuità, dal sottentrare dell' imperium del successore. Sul carattere originario di questo gli autori non hanno sollevato il menomo dubbio ([77]). Esso deve accettarsi non tanto perchè la successione avviene ope legis, senza intervento decisivo della volontà degli enti fra i quali è operato il passaggio di territorio: conoscendosi esempî di questa sorta, in cui, ciò malgrado,

---

(76) REGELSBERGER, *Pandekten*, vol. I, Leipzig 1893, §13, I, 3; v. TUHR, vol. I, § 5, II e III; § 9; ENNECCERUS, § 64, I e II; MANIGK, *Das Anwendungsgebiet der Vorschriften für die Rechtsgeschäften*, Breslau, 1901, p. 14 e segg.; ROMANO, L'ordinamento giur., § 23; GOLDSCHMIDT, *Der Prozess als Rechtslage*, Berlin, 1925, § 12.

(77) GIERKE, *GenTheorie*, p. 855, n. 1; ROMANO, *Il Comune*, N. 306; FERRARA, *Persone giuridiche*, N. 132 e 137; FORTI, *Lez. di dir. amm.*, Vol. II, Napoli 1926, p. 21 e segg.. — Anche nel diritto internazionale è questo un dato pacifico e indiscusso.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

l'acquisto dei diritti ha carattere derivativo (successione ab intestato, vendita forzata). Senonchè è di comune avvertenza che l' imperium dell'ente pubblico ha per fonte immediata un'attribuzione dell'ordinamento giuridico dello Stato, eseguita in vista di un'organizzazione con caratteri proprî a cui si considera immanente. Tostochè essa perde quei caratteri per essere chiamata ad allargare un'organizzazione preesistente, o a comporre con altre una nuova e più comprensiva organizzazione, o a dar luogo dei suoi elementi a organizzazioni minori con impronta indipendente, ecco che viene a mancare la base propria dell' imperium conferitole. D'altro canto, come le organizzazioni sorte al suo posto non devono ad essa la loro vita, nè in loro si trasfonde per farla propria la personalità giuridica dell'antecessore, l'attributo che è uno dei segni infallibili della loro indole pubblicistica viene ad assidersi su basi autonome, o perchè esso non sia che l' imperium dell'ente ingrandito, al quale si aggiunge un nuovo campo di attività, o perchè l'organizzazione totalmente nuova che ne risulta viene a possederlo connaturato alla sua esistenza. Questo è quanto si può dire secondo i principî generali. Rigettando l'opinione medesima, avremmo nell'ambito di una medesima organizzazione una dualità di potestà d' impero, e in sostanza una coesistenza di collettività autarchiche contraria al carattere unitario che la legislazione ha impresso agli enti territoriali. La frazione è da reputare un esempio isolato di deroga a questo canone fondamentale, e con le peculiarità del suo ordinamento conferma la tesi di cui è discorso, giacchè la cerchia dei suoi interessi è limitata a elementi patrimoniali. Di un argomento più decisivo, quale la libertà del nuovo imperium di non tener conto dei vincoli e restrizioni poste all'esercizio del predecessore, non possiamo avvalerci, attesa la uniformità della nostra legislazione sugli enti autarchici territoriali: diguisachè le facoltà comprese nel primo non saranno nè più late nè minori del secondo.

Come principio, quindi, la potestà d'impero è connessa al sorgere dell'ente e cade colla estinzione di questo. Non ci sarebbe bisogno di aggiungere che l'originarietà dell' imperium deve as-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

sumersi in un significato profondamente diverso da quello in cui se ne parla a proposito degli Stati.

Caduto l' imperium dell'ente soppresso, venuti meno i diritti e gli obblighi creati con la sua attività, e che di questa ancora abbisognerebbero per seguire il loro corso ed esaurire lo scopo per cui vennero ad esistenza; scomparsi cioè le manifestazioni generali e concrete, i poteri e i diritti qualificati, tuttora in via di svolgimento: l' imperium del successore si espande, dilaga nel territorio acquistato, permeando di sè l'organizzazione ivi stabilita, le situazioni giuridiche, i rapporti che l'ente o gli enti precedenti trassero nella giuridica realtà. La sua forza prepotentemente creatrice e affatto autonoma dal potere d' impero del predecessore induce una profonda alterazione nei rapporti giuridici che all'epoca del mutamento si palesano ancora vitali, ne trasforma la natura, pur rispettandone il contenuto e le forme. Ma il fatto che sul territorio trasmesso esiste già un ordinamento giuridico e quello consequenziale, che rilevammo a suo luogo, del subentrare nella stessa posizione giuridica dell'antecessore, trattiene questa libertà creatrice del nuovo imperium, lo costringe a svolgersi e a seguire il suo corso fra le rive segnate dai limiti ora accennati: limiti che esso potrà scavalcare e infrangere quando non si opponga l'ordinamento proprio e quello superiore dello Stato, ma che non può a meno di rispettare allorchè non usi delle forme necessarie alla loro eliminazione. Onde avviene che nel ripercorrere i rapporti giuridici in cui è sottentrato darà vita a quei diritti ed obblighi che ne rappresentano il contenuto, colmando la lacuna prodotta dalla scomparsa dell'antecessore: i quali diritti ed obblighi, appunto per essere ricreati per il subingresso nei relativi rapporti giuridici, non potranno a meno di rivelare gli stessi caratteri e l'eguale contenuto dei precedenti. Si opera, in altri termini, un'autentica palingenesi: l'originarietà dell' imperium, in virtù dell'esistenza di un precedente ordinamento giuridico recepito nel nuovo e del subingresso nell' identica posizione giuridica del predecessore, trova in questo duplice fatto la traccia che disciplina la sua attività creatrice. Se fosse concesso di esprimersi con una metafora, l'andamento di questo interessante fenomeno giuridico po-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

trebbe riprodursi con una spirale percorsa in due tempi successivi da due fluidi diversi, con effetti eguali. Anche il secondo dovrà seguire la via percorsa dal primo, ma, ciò malgrado, esso è affatto indipendente nella sua fonte da quella che provocò la nascita del precedente, e gli eguali effetti otterrà in modo autonomo dagli effetti stabiliti per virtù del primo e interrotti con la sua cessazione ([78]).

La conclusione, pertanto, a cui vorrei arrivare, è questa: il successore prende il posto dell'antecessore in tutti i rapporti da lui istituiti e per loro natura trasmissibili. Con la caduta dell' imperium del predecessore si estinguono i diritti e gli obblighi compresi nei rapporti di cui è parola, tuttora in attività di svolgimento. Ma l' imperium del nuovo ente si svolge nell'ambito dei rapporti giuridici in cui questi è succeduto, e, poichè il successore sottentra nella stessa posizione giuridica dell'antecessore, i diritti e gli obblighi cui dà vita nel giro di quei rapporti saranno eguali ai precedenti. Senonchè, quantunque il contenuto di questi, le modalità di cui sono circondati, il rapporto in cui verso di essi viene a trovarsi il successore siano in tutto identici ai termini corrispondenti, il carattere originario del nuovo imperium imprime loro lo stesso suggello, l' impronta di

---

([78]) Sorge spontaneo il confronto della figura qui descritta con il subingresso di un funzionario nel posto già occupato dal predecessore, in relazione a quei poteri, diritti ed obblighi che formano il contenuto della funzione pubblica (il parallelo è ricordato anche dal Bonfante per la sua costruzione dell'eredità): questi poteri diritti ed obblighi trovansi già predeterminati dall'ordinamento giuridico e costituiscono quel che viene chiamato pubblico ufficio, e sopravvive a ogni mutamento del titolare. Essi, perciò, vengono acquistati iure proprio, in forza dell' investitura. Il raffronto è tanto più opportuno nel caso nostro, perchè noi ci troviamo in presenza di enti, definiti dalla dottrina *organi indiretti della pubblica Amministrazione*. Nel diritto privato l' istituto che presenta maggiori affinità con quello in discussione è la successione per rappresentazione: il «rappresentante» acquista il titolo di erede e subentra nella posizione giuridica del de cuius non per diritto derivato dal defunto (cioè dalla persona «rappresentata»), ma ope legis (da confrontare l'art. 735 del C. C.). Tuttavia, una differenza sostanziale v'è, ed è questa: nella successione territoriale si estinguono i diritti e gli obblighi del predecessore e nuovi ne sorgono con eguale contenuto, nella prima si ha l' inverso fenomeno della persistenza.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

sè, conferisce loro in una parola carattere originario. I diritti ed obblighi di questa natura sono, perciò, indipendenti nella loro efficacia dai precedenti che si estinsero, fra loro non v'ha alcun nesso di derivazione e, se l'esame disvela l'eguaglianza delle proprietà e del contenuto, ciò è conseguenza dell'evento della successione: cioè del subentrare del successore nell' identica posizione giuridica del predecessore in relazione ai rapporti acquistati co 'l relativo ordinamento giuridico (79).

A rigore, operando con i concetti comuni, l'acquisto di tali diritti ed obblighi non potrebbe definirsi derivativo e, però, neppure successione, per chi identifichi i due termini. Ma ci sembra altrettanto evidente che, parlando con pari rigore, non è neppure classificabile fra gli acquisti a titolo originario. Tale sarebbe, ad es., l'assunzione volontaria di un obbligo che, secondo i principî della successione, non ricade fra quelli che all'ente incomberebbero in conseguenza del subingresso. In realtà, la costruzione qui tentata è delle più caratteristiche, e potrebbe ravvicinarsi a quella che il Dernburg propose per la successione ipotecaria e che fu da lui chiamata *successione originaria* (80). La quale consisterebbe in una siffatta creazione di un nuovo diritto che questo, dopo la caduta del precedente, acquista una posizione precisamente identica a quella già occupata dal secondo. Il creditore ipotecario, che paga quanto spetta al creditore di superiore rango, ne prende il posto nonostante l'estinzione del credito garantito dall' ipoteca di questo grado (ius offerendi et

---

(79) Naturalmente a questa opinione si troverà a fare buon viso, più degli altri, chi ammette che l'esistenza del subietto è essenziale per la vita di un concreto diritto. e costruisce su tale fondamento l' istituto della successione (come il Kuntze). Ma quanto è riferito nel testo prescinde da questa ipotesi generale ed è ricavato solamente dalla particolare natura che presentano i rapporti successori fra enti territoriali.

(80) *Die hypothekarische Succession*, in Archiv für die zivilist. Praxis, vol. 41, 1858, p. 1 e segg.: questo scritto è parte dell'opera *Das Pfandrecht*, pubblicato a Leipzig nel 1864, vol. II, § 161 ss. Dello stesso si veda anche il Vol. I, P. II (Diritti reali) delle *Pandette*, Torino 1907(trad. Cicala), § 289. Non mi sembra che il Fadda, il quale critica l'opinione del Dernburg, abbia inteso perfettamente il valore e le conseguenze della teoria combattuta.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

succedendi. art. 1252 n. 1, 1253 n. 1 del C. C.: per gli altri casi di surroga reale e convenzionale si cfr. i successivi numeri degli art. ora ricordati, inoltre gli art. 2011 e 2022). Un'applicazione spiccata della teoria Dernburgiana ha tentato in tempi recenti il BETTI per la girata dei titoli all'ordine (81): senza vagliarne il fondamento, chè a me non spetta, egli ne ha tratto particolari conseguenze, ma in taluni punti le sue osservazioni sono forse incomplete ed esigerebbero maggiore giustificazione.

Pertanto, senza stare a discutere quale denominazione si convenga ai risultati dell'opinione qui esposta — tale indagine ha carattere prevalentemente teorico e non importa per il momento soffermarvisi — dirò in aggiunta che le applicazioni del nostro concetto sono quanto mai feconde e meriterebbero una maggiore illustrazione di quella che sia qui consentita. Ne ricorderò alcune a titolo di esempio, onde non si sospetti del valore puramente teorico della costruzione. Com'è noto, la dottrina e la giurisprudenza si son trovate talora imbarazzate a spiegare il trapasso di un rapporto di concessione di pubblico servizio o di funzione pubblica da un ente all'altro, in occasione dell'estinzione del primo. Specie ravvisando l'essenza di tale atto nel conferimento di un potere d' impero quanto all'esercizio — come la riscossione d' imposte e di tasse — si è fatto osservare che con la soppressione dell'ente e perciò con la caduta del suo imperium, doveva di necessità estinguersi il rapporto di concessione fra esso e il privato esercente (82). Ma se la premessa era vera, la conseguenza si risolveva in un errore. Cade, sì, la potestà d' impero che fu data ad esercitare altrui, giacchè essa ha carattere strettamente personale e appartiene a quella categoria di poteri e di diritti che la dottrina internazionalistica chiama *fondamentali;* ma il rapporto non vien meno, chè anzi, subentrando il nuovo ente nella stessa posizione giuridica dell'antecessore, lo acquista con tutte le modalità, i privilegi e le

(81) *Sulla natura giuridica della girata dei titoli all'ordine* (in Riv. di Dir. Comm., 1927, I, p. 565-615).

(82) Tanto si legge in una elaborata sentenza della C. d'Appello di Firenze, 25 apr. 1931, in Giur. It., I, 2, 512 del 1931.

limitazioni che già figuravano in testa al secondo. E, quanto all'estinzione dei poteri concessi al privato, si è mostrato che questa è una conseguenza comune a tutti i poteri diritti ed obblighi pubblicistici, che non siano ancora esauriti per esser compresi in un rapporto continuativo. Anche in questo caso, pertanto, l'imperium originario del nuovo ente, prendendo possesso dell'organizzazione e dell'ordinamento giuridico in cui essa si concreta, crea con attività autonoma quei diritti ed obblighi che il subingresso nella stessa posizione giuridica del successore rende necessario per la continuità del rapporto. Tali diritti ed obblighi, appunto per l'ultimo motivo, si riveleranno di contenuto eguale a quelli che la caduta dell'imperium trascinò seco. Per questa via il concessionario si troverà in rapporto al nuovo ente, per la correlazione che esiste fra i diritti e i doveri di quest'ultimo e i proprî, nella identica condizione che prima del mutamento territoriale, salve le più ampie facoltà che l'ordinamento del nuovo ente o quello dello Stato accordasse al successore.

Nè diversamente deve ritenersi in un secondo caso altrettanto tipico. Per i debiti derivanti ai Comuni da spese di spedalità [83], da contributi a opere idrauliche di terza categoria [84], da mutui concessi per agevolare l'esecuzione delle o-

---

(83) Art. 38 del D. legisl. 30 dic. 1923 n. 2841 (modifica la legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza 17 luglio 1890, n. 6972): « Il prefetto della Provincia ove ha sede il Comune debitore di cui all'art. precedente può, a richiesta del medesimo e sentita l'Amministrazione interessata, tenendo conto dell'entità del debito e delle condizioni finanziarie, disporre che il pagamento sia effettuato in diverse annualità non superiori a 10; in tal caso il Comune deve rilasciare per ciascun anno cui le annualità stesse si riferiscono, corrispondenti delegazioni sulla sovraimposta o su altri cespiti di entrata comunale, dati in riscossione all'esattore delle imposte dirette o all'appaltatore dei dazi con l'obbligo di rispondere del non riscosso come riscosso. La ratizzazione del debito ed il rilascio delle delegazioni possono anche essere concordate direttamente con gli enti interessati ».

(84) Art. 41 del T. U. 25 luglio 1904, n. 523 delle leggi sulle opere idrauliche, modif. con la L. 13 luglio 1911, n. 774: « Alle Provincie e ai Comuni il Ministro dei LL. PP. potrà consentire che il contributo sia pagato in un numero di annualità non maggiore di venti. In tal caso essi enti dovranno rilasciare tante delegazioni annuali su sovraimposte ed altri cespiti diretti, quante rappresentano il contributo annuo rispettivo ».

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

pere di miglioramento dei pascoli montani (85), etc., è data loro facoltà di rilasciare corrispondente delegazione sulle sovraimposte (86) per il periodo necessario all'ammortamento del debito (87). Estinguendosi il Comune obbligato, potrebbe il nuovo esimersi dal vincolo allegando che con la caduta dell'imperium dell'antecessore vien meno ogni relativa restrizione, e che il nuovo imperium, quello che gli appartiene, non deriva dal pre-

(85) Art. 97 del D. legisl. 30 dicembre 1923, n. 3267 per il riordinam. e la riforma della legislaz. in materia di boschi e terreni montani: Per agevolare l'esecuzione delle opere di miglioramento dei pascoli montani le casse di risparmio ordinarie, i Monti di Pietà di I^{a} categoria ed altri istituti di credito previdenza e risparmio sono autorizzati a concedere ai Comuni etc., prestiti ammortizzabili in un periodo non superiore a un trentennio. « Tali prestiti, trattandosi di Comuni, saranno garantiti da delegazioni sulle sovrimposte ... ».

(86) Il T. U. sulla Finanza locale 14 sett. 1931 n. 1175 contempla altri casi di delegazione, in cui l'oggetto è dato dalle imposte di consumo (art. 94), e dai contributi di miglioria (art. 245). Una garanzia simile è prevista indistintamente per tutti i mutui contratti dai Comuni e dalle Provincie presso la Cassa Depositi e Prestiti, per il riscatto di debiti assunti dai detti enti in qualsiasi epoca o per l'esecuzione di opere pubbliche debitamente autorizzate (art. 72 e 75 del T. U. 2 gennaio 1913 n. 453 sulla Cassa DD. e PP.).

(87) Questa delegazione importa un vero vincolo alla potestà di imposizione dell'ente, perchè non dà luogo soltanto a un credito immediato del mutuante verso l'esattore, il quale debba tenere a sua disposizione ed a suo favore effettuare il versamento delle somme impegnate: in conseguenza di essa, l'ente è obbligato a non ridurre e a non sopprimere le sovrimposte e le imposte per la durata necessaria all'ammortamento del debito. Il nuovo T. U. sulla Finanza locale, in sede di disposizione transitoria (art. 338), ha sancito quest'obbligo dell'ente mutuatario anche nel caso in cui le sovrimposte date in tutto o in parte a garanzia eccedessero i limiti normali stabiliti dall'art. 254. La facoltà di diminuire l'importo delle sovrimposte può essere esercitata « a misura che, per effetto dell'estinzione dei mutui, vengono a ridursi o a eliminarsi le quote vincolate ». Più generalmente il principio è fissato nell'art. 77 del T. U. sulla Cassa DD. e PP., ora ricordato: « L'ente mutuatario nel deliberare sull'emissione delle delegazioni dovrà pur deliberare per tutti gli anni cui queste si riferiscono l'imposizione e l'applicazione delle sovrimposte comun. e provinc. alle imposte dei terreni e dei fabbricati o delle tasse consorziali, ovvero del dazio consumo nella misura sufficiente ad eseguire l'intero pagamento delle delegazioni stesse.

La deliberazione di cui sopra è irrevocabile per tutti gli anni ai quali si estendono le delegazioni, a meno che l'ente mutuatario non saldi il suo debito prima della loro scadenza ».

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

cedente. Ma è palese il sofisma, dopo le osservazioni che abbiamo brevemente tratteggiate. Malgrado del carattere originario che anche noi, nel senso sovraesposto, riconosciamo al potere d'impero del successore, questo subentra nella stessa posizione giuridica dell'ente soppresso in relazione ai rapporti conservati. Il nuovo imperium, quindi, non si esercita libero da freni, ma, in quanto non proceda a eliminare ogni barriera frapposta al suo espandersi (e tale possibilità sarà da valutare, come dicemmo, secondo altri criteri, trattandosi di questione diversa dall'attuale), dovrà dirigersi e svolgersi secondo la traccia segnata dall'ordinamento giuridico incorporato.

§ 7. — Sembra chiaro, dopo quanto precede, come si debba distinguere e su che si basi la distinzione fra l'acquisto dei diritti ed obblighi per successione territoriale, anche nella particolare configurazione qui intravista, e quello a titolo originario. Il diritto all'autarchia, quello al nome, il diritto sul territorio, il potere d'impero, il diritto d'eguaglianza, l'obbligo di curare il proseguimento dei fini pei quali l'ente esiste, e così via, vengono da questo acquistati unicamente sul fondamento della sua esistenza, della vita data alla sua organizzazione, non appena cioè lo Stato riconosce mediante il provvedimento di modifica piena e legittima vitalità alla nuova organizzazione. Quanto ai primi, invece, l'acquisto avviene pe 'l sottentrare del nuovo ente nella identica posizione giuridica dell'antecessore in relazione a quei rapporti che si rivelano per loro natura trasmissibili. Porre in luce, dopo ciò, le conseguenze che si riannodano alla distinzione non è necessario, e d'altronde esse risultano sostanzialmente quelle stesse esistenti fra acquisto originario e acquisto derivativo, quest'ultimo nella forma tipica della successione universale.

Viceversa, è più urgente un'ulteriore osservazione. Se l'opinione che abbiamo tentato di definire nelle sue linee essenziali vale e deve essere applicata per i soli diritti ed obblighi di carattere pubblicistico, essa non può ripetersi per quelli creati dall'attività privata. Questa, dicemmo, non è un efflusso della sua potestà d'impero, chè, al contrario, l'ente sottomettendosi al diritto privato rinuncia ad esercitare questo suo importante

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

potere e alle prerogative che lo accompagnano. La successione per questi diritti ed obblighi va, pertanto, regolata alla stregua dei principî comuni sulla successione delle persone giuridiche. Il loro acquisto avverrà per il sottentrare del nuovo ente negli stessi rapporti giuridici dell'antecessore e nella stessa posizione giuridica che questi in relazione ad essi deteneva. Tali diritti ed obblighi non saranno indipendenti dai precedenti, nè ricreati dal nuovo ente sul fondamento del carattere originario del suo imperium: essi, in quanto la loro natura il comporti, non cadranno con la morte del titolare, ma si trasmetteranno identici nel contenuto e nelle modalità che li distinguono al successore per procurargli quelle stesse o nuove utilità, di cui sono idonei. E anche qui la successione sarà eventualmente ultra vires, perchè subentrando l'ente quale risulta dopo la modificazione nell'istessa condizione giuridica del predecessore, dovrà rispondere anche al di là dell'attivo conseguito con la successione.

Ma resti ben fermo che, nonostante il diverso carattere che è da riconoscere alla successione secondo che si subentri nei rapporti pubblicistici o nei rapporti privatistici dell'ente estinto, il titolo giuridico che la provoca è unico e valevole per entrambe. E', invero, il mutamento territoriale originato dal provvedimento governativo, che, provocando l'assorbimento dell'ordinamento in cui si concretò l'ente soppresso, permette e impone il subentrare del nuovo in tutti i rapporti giuridici acquisiti. Nell' istessa guisa è unitario, come si vide, il titolo giuridico che nei rapporti fra Stati produce la successione nei rapporti internazionali e in quelli interni.

Non è meno evidente, a mio parere, la possibilità di applicare quanto siamo venuti esponendo ai rapporti che conseguono per parziale estinzione d'un ente o, per adoperare una locuzione più precisa, per diminuzione provocata del suo territorio (88).

---

(88) Il Ferrara ha negato che in questa ipotesi si possa parlare di *successione* (*Persone giur.*, N. 132): ma non si vede il perchè di un'opinione così azzardata, se non supponendo da parte sua una non totale comprensione del fenomeno che va sotto il nome di modificazione territoriale. Egli dice: « Può sembrare strano parlare di successione quando l'ente rimane intatto nella sua perso-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Non è compito di questo studio determinare in quale misura si effettui la successione e, però, quali rapporti potranno trasmettersi all'ente ingrandito. In ogni caso, il punto di partenza dovrà essere quello, già rilevato da altri, che nell'ipotesi di parziale smembramento l'ente continua a sussistere con la stessa personalità giuridica (89), con un proprio centro di rapporti giuridici, di poteri e di diritti, di obblighi e di interessi: quanto viene in prima linea è il trapasso di un territorio che, per il necessario collegamento con l'organizzazione ivi situata, porta seco il passaggio del gruppo che lo abita e delle norme e dei rapporti giuridici che sono specifici di quella data località. Mentre, allorchè tutto un territorio coperto dall'organizzazione di un ente viene trasferito ad uno già esistente o, insieme con altri, attribuito a un nuovo soggetto distinto dai precedenti, oppure suddiviso fra enti già esistenti o sorti dal frazionamento, il fenomeno dell'acquisto di un territorio è superato e sommerso da quello più comprensivo e immediato dell'estinzione di una persona giuridica, della scomparsa di un ente dal novero di quelli che lo Stato considerava esistenti prima del mutamento territoriale (90).

---

nalità giuridica, principio che del resto è accolto pacificamente »; ma a noi sembra più strano tale linguaggio in bocca a un privatista, uso più volte a sentir parlare di successione nei casi di acquisto derivativo per atto tra vivi.

(89) Mutamento che, malgrado non produca l'estinzione dell'ente e la creazione di un nuovo al suo posto, deve riguardarsi come essenziale, sia perchè tocca uno dei suoi elementi costitutivi, sia perchè ha conseguenze sensibili nell'organizzazione, nell'attività e nei rapporti dell'ente: in una parola è *modificazione dell'ente stesso*, ciò che non si può dire di altri possibili mutamenti che colpiscano, per es., gli organi. Si consulti: H. PREUSS, *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, Berlin 1889, p. 396 e segg.

(90) Forse per questa via si arriva a dare una spiegazione della diversa misura in cui si effettua la successione nell'un caso e nell'altro: e riesce forse più naturale parlare di diritti aderenti a un territorio. Se, infatti, nell'estinzione parziale è il territorio la misura dell'ordinamento giuridico che viene acquistato, mentre in quella totale l'unità di confronto è data dalla scomparsa dell'ente, si dovrà aver riguardo nella prima ipotesi al legame specifico che lega un diritto al territorio trasmesso. Ma si potrebbe anche ragionare in questo modo: venendo meno il soggetto di diritto, quanto prima risiedeva in lui di poteri diritti ed ob-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Ma, quantunque la successione non avvenga per la totalità dei rapporti già pertinenti all'antecessore, non sembra che essa vada considerata come una successione particolare ([91]). Io vedo la caratteristica di questa nel trasferimento di singoli diritti ed obblighi per opera di apposita causa d'acquisto, che costituirà il titolo da cui è retto d'ora in avanti il godimento e l'esercizio. Senonchè, nella successione provocata da riduzione dell'estensione territoriale, questa avviene per tutti i rapporti suscettibili di localizzazione nel territorio trasmesso, e non per singoli diritti ed obblighi che pur arrivino ad esaurire il contenuto della successione medesima. La successione si opera in blocco, uno actu, non per distinti negozi che effettuino il trasferimento di singoli diritti ed obblighi ([92]). Il successore non acquista obblighi e diritti singoli, ma subentra nei rapporti giuridici dell'antecessore e quindi nella stessa causa habendi et debendi cui risalgono i diritti e gli obblighi compresi in quei rapporti. Si tratta di un esempio, forse unico, e peculiare della suc-

---

blighi, poichè egli non può più esserne il titolare, viene trasferito al successore. Quindi, nei trasferimenti parziali (aggregazione) si trasmetteranno quei poteri diritti ed obblighi che non possono permanere in testa al loro titolare e che, d'altra parte, non sono personae cohaerentes: es. i diritti su beni demaniali (si veda quanto altrove osservammo sull'impossibilità per un ente territoriale di possedere beni demaniali su altrui territorio: « I poteri degli enti aut. territ. fuor del loro territorio, in questo Archivio, Anno II, vol. II, 1931, § 7). Per questa ragione, nel diritto francese, il Comune estinto conserva nel nuovo soltanto i beni patrimoniali, giacchè a lui è riconosciuta esclusivamente la personalità di diritto privato: il successore viene perciò ad acquistare i beni demaniali e quelli destinati a un servizio pubblico (Hauriou, p. 183, n. 1).

([91]) Sembra conforme il Cammeo, *Corso di dir. amm.*, 1914, Padova (lit.), N. 232. Contro il Romano, *Il Comune*, N. 305 e 318, con la riserva però che egli non intende « attribuire a queste espressioni (universale e parziale) un significato del tutto corrispondente a quello che esse ricevono per le successioni fra individui ».

([92]) Per questo si è potuto dire, quantunque non si sia posto mente alla diversa natura del trasferimento secondo che abbia per oggetto un diritto o un rapporto giuridico, che la differenza fra successione universale e successione particolare non è puramente quantitativa, ma qualitativa: Regelsberger, *Pandekten*, § 122.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

cessione fra enti territoriali, per il quale la successione provocata da un parziale mutamento di territorio si avvicina per i suoi caratteri e per le conseguenze più tipiche alla successione universale propriamente detta.

§ 8. — Infine, non hanno a che fare con l' istituto della successione, neppure nella fisionomia peculiare ch' essa mostra nei rapporti fra enti territoriali, quegli effetti di cui si osserva che non è la modificazione territoriale in sè e per sè a produrli, ma le varie disposizioni legislative che tengono conto dell'entità del Comune (93): di tale natura sono quelli relativi agli organi (possibilità di trasferimento del Podestà; nomina di vice-Podestà), ai controlli (per le varie categorie di Comuni introdotte dal D. legisl. del 1923 e dalle successive leggi sull' istituto podestarile), all'estensione degli enti ai fini di future modificazioni territoriali, alla statuizione di imposte e di tasse; e via dicendo. Al provvedimento dell'autorità centrale che produce l'estinzione o la diminuzione di un ente territoriale si connette, inoltre, la soppressione o la riduzione della corrispondente circoscrizione governativa.

Giovanni Miele

(93) Romano, *Il Comune*, N. 285.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Regime Parlamentare e Costituzioni del dopo-guerra

I

Come si può riscontrare per altri fondamentali problemi del diritto pubblico moderno, così anche per quello relativo ai caratteri e agli aspetti giuridici del vecchio e del nuovo parlamentarismo la dottrina non è pacifica: mentre da una parte si ritiene che il regime parlamentare contenuto nelle costituzioni del dopo guerra rappresenti un perfezionamento razionale di questo sistema, dall'altra lo si considera, invece, un'alterazione o addirittura una deformazione.

Ora noi crediamo che queste conclusioni diverse ed opposte debbano essere, come cercheremo di esaminare, sia pure brevemente, in queste pagine, più ampiamente e profondamente valutate ed integrate da altre considerazioni: difatti se gl' istituti in se e per sè del regime parlamentare contenuti nelle costituzioni del dopo-guerra possono rappresentare, se confrontati con gli istituti del regime parlamentare classico, una reale trasformazione di esso, e non, quindi, un perfezionamento razionale, è anche vero che tra vecchio e nuovo parlamentarismo, se si considerano non gl' istituti in sè e per sè ma i principî fondamentali del regime parlamentare, c'è uno svolgimento logico e che il nuovo rappresenta la conclusione inevitabile di questi principî.

E diciamo svolgimento logico e non perfezionamento razionale, poichè il passaggio dal vecchio al nuovo regime parlamen-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

tare, se obbiettivamente considerato, è uno svolgimento logico di principî fondamentalmente errati e non può, quindi, essere per noi un perfezionamento razionale di questi principî e tanto meno dei vecchi istituti del regime parlametare.

II.

Mentre il MIRKINE - GUETZEVITCH (Vedi *Revue du Droit Public.,* fasc. I, 1928 e *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel,* Paris, 1931) ha sostenuto che le nuove forme del parlamentarismo che si riscontrano nelle costituzioni repubblicane del dopo-guerra non devono considerarsi come alterazioni del regime parlamentare, ma al contrario come il suo perfezionamento razionale, invece GASPARE AMBROSINI in un suo recente ed acuto studio *sul carattere delle costituzioni repubblicane del dopo-guerra* (negli *Studî di diritto pubblico* in onore di O. RANELLETTI, Padova, 1930) osserva che se è vero che le nuove costituzioni sono state foggiate sulla base di istituti proprî del regime parlamentare e principalmente di quello per cui il Governo deve godere la fiducia del Parlamento, è altrettanto vero che esse hanno adottato altri istituti, che non solo non sono proprî del regime parlamentare, ma che importano pure un' alterazione o addirittura una trasformazione di esso. E ciò appare chiaramente se si confronta il regime parlamentare classico con quello adottato da diverse delle nuove costituzioni repubblicane.

Il regime parlamentare presuppone l'esistenza del Capo dello Stato che esercita i suoi poteri per mezzo del Governo, ed, invece, tale presupposto manca nelle costituzioni dei vari paesi del Reich tedesco, le quali non si occupano dell' istituto « Capo dello Stato », ma solo del « Governo », il quale è costituito dall'assemblea popolare e può da questa essere in qualsiasi momento costretto a dimettersi per mezzo del voto di sfiducia.

Altro principio fondamentale del regime parlamentare è la stabilità dell'ufficio del Capo dello Stato, mentre diverse costitu-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

zioni repubblicane del dopo-guerra hanno inficiato questo principio consacrando il sistema della responsabilità e della concreta revocabilità del Capo dello Stato: hanno, così, superata in diritto la stessa prassi costituzionale francese, qualificata, tuttavia, anticostituzionale, delle dimissioni forzate del Capo dello Stato. Viene, in tal modo, ad affermarsi il principio della responsabilità politica del Capo dello Stato: principio che nel regime parlamentare è basilare per quanto riguarda il Governo, ma che è escluso per quanto riguarda il Capo dello Stato. Si dirà, tuttavia, che il congegno è simile a quello proprio del sistema parlamentare classico, in cui i conflitti tra potere legislativo ed esecutivo sono risolti dal popolo con le elezioni generali? Nel regime parlamentare classico, risponde l'AMBROSINI, l'ultima parola spetta, è vero, al corpo elettorale, ma non può mai venire in questione la stabilità del Capo dello Stato, ossia nel regime parlamentare classico uno degli organi fondamentali del congegno costituzionale, il Capo dello Stato, è intangibile.

Così pure per quanto riguarda i rapporti tra Capo dello Stato e Governo. Nel regime parlamentare il Capo dello Stato è titolare del potere esecutivo che esercita per mezzo del Gabinetto e il Ministero o Gabinetto o Governo ha una propria individualità diversa da quella del Capo dello Stato, cosicchè deve dirsi che il potere esecutivo spetta concretamente a due organi — Capo dello Stato e Governo — che devono necessariamente procedere d'accordo. Se tale accordo viene meno il Capo dello Stato può licenziare il Gabinetto e sciogliere la Camera se questa sostiene il Gabinetto: ma d'altra parte se il corpo elettorale elegge una maggioranza che sostiene il programma e gli uomini del Gabinetto dimesso, la volontà costituzionale del Capo dello Stato deve uniformarsi a quella degli esponenti della maggioranza. In ogni caso, però, bene osserva l'AMBROSINI, l'operato del potere esecutivo deve essere il prodotto di due volontà, che, per una necessità costituzionale, sono tenute a cooperare e ad armonizzarsi, cioè la volontà del Capo dello Stato e quella del Governo.

Ma la caratteristica precipua dei rapporti tra Capo dello Stato e Governo in regime parlamentare consiste in ciò: che il Governo ha una propria individualità diversa da quella del Capo

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

dello Stato, ma non ha proprî poteri autonomi che possa esercitare di sua sola esclusiva autorità. Ossia i poteri del Governo non sono altro che l'esplicazione dei poteri del Capo dello Stato e il Governo deve sempre richiedere la cooperazione e l'approvazione del Capo dello Stato.

Non tutte, invece, le costituzioni del dopo-guerra mantengono questi principî, poichè non solo riconoscono la individualità del Governo, ma anche gli assegnano dei poteri proprî: e questa innovazione spezzerebbe od attenuerebbe, secondo l'AMBROSINI, l'unità concettuale che il regime parlamentare aveva creato tra Capo dello Stato e Gabinetto per l'esercizio del potere esecutivo e diminuirebbe anche formalmente la figura e i poteri del Capo dello Stato. In tal senso la costituzione della Cecoslovacchia del 29 Febbraio 1920, pf. 64 secondo comma e la costituzione federale dell'Austria del 1.° Ottobre 1920, art. 69: in senso analogo la costituzione della Finlandia del 17 Luglio 1919, art. 44.

Ma anche un altro canone fondamentale del regime parlamentare, scrive l'AMBROSINI, quello per cui la nomina dei Ministri o formazione del Ministero è sempre fatta dal Capo dello Stato, manca in alcune costituzioni del dopo-guerra. Nel regime parlamentare il Capo dello Stato non può scegliere liberamente i Ministri poichè deve tener conto della necessità che essi godano la fiducia del Parlamento, ma la nomina è fatta da lui e può essere da lui caducata, dimettendo il Ministero in carica e nominandone un altro con l'incarico di sciogliere la Camera e procedere alle nuove elezioni: invece questa caratteristica manca nelle costituzioni — per es. quella bavarese art. 58 e prussiana art. 45 — in cui non esiste l'istituto del Capo dello Stato e si prevede soltanto l'istituto del Ministero derivante dal voto della dieta, e nelle costituzioni — per es. quella estone art. 50 e quella austriaca art. 55 e 70 — in cui, pur esistendo il Capo dello Stato, si attribuisce non a lui ma all'assemblea popolare il potere di formare il Governo. E in tale sistema viene così ad essere eliminato un altro elemento caratteristico del regime parlamentare: cioè che i Ministri sono responsabili solo di fronte all'assemblea e non di fronte al Capo dello Stato.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Ma che ci si trovi di fronte, osserva l'AMBROSINI, ad un congegno diverso da quello del regime parlamentare non è solo per l'organo che procede all'elezione del Ministero, ma anche per il modo con cui avviene la scelta dei Ministri e la composizione del Governo. Il regime parlamentare presuppone l'esistenza di due grandi partiti e trova la sua espressione concreta nel Gabinetto unitario ed omogeneo: invece nella repubblica austriaca e in altre repubbliche del dopo-guerra la lotta politica si svolge tra parecchi partiti, che, in base al sistema della rappresentanza proporzionale, conquistano nell' assemblea legislativa una propria rappresentanza, e il Ministero che ne deriva non ha affatto quel carattere di unitarietà e di omogeneità che è proprio del regime parlamentare e non ha neppure quella libertà di azione, che il Governo in tale regime in certo grado possiede.

In tutto questo sistema così il potere esecutivo perde di forza e diventa assolutamente subordinato al legislativo non solo per quanto riguarda la sua esistenza, ma anche per quanto si riferisce alla sua azione quotidiana, mentre tutto ciò non si verificherebbe, secondo l'AMBROSINI, nel regime parlamentare sia per l' influenza che esercita il Capo dello Stato in posizione indipendente dal Parlamento, sia per la libertà che il Gabinetto conserva.

III

Se noi passiamo ad esaminare la nuova costituzione spagnuola promulgata il 9 dicembre 1931, e non esaminata dall'AMBROSINI nello studio sopraricordato, il quale è anteriore, vediamo che anch'essa accetta il regime parlamentare non in quella forma di equilibrio proprio del tipo classico ma in questa nuova forma.

Anche in questa recente costituzione la subordinazione del potere esecutivo al potere legislativo è evidente e i lievi correttivi escogitati per limitare il principio dell'assoluta preponderanza parlamentare non alterano in sostanza i caratteri di questo nuovo parlamentarismo.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Il Capo dello Stato è eletto dal Parlamento, ma nella elezione interviene pure il corpo elettorale: difatti, per l'art. 68, il Presidente della Repubblica sarà eletto congiuntamente dalle Cortes e da un numero di compromissari eguale a quello dei deputati, e i compromissari saranno eletti con suffragio universale, eguale, diretto e segreto. Perciò già nella elezione del Capo dello Stato, anche se da una parte non si è voluto lasciare arbitro il Parlamento, e se dall'altra non si è voluto prescindere da esso dando al Capo dello Stato, come in Germania, un'origine esclusivamente popolare, si è accolto in sostanza, con un sistema misto tra quello nord-americano, francese e tedesco, il principio fondamentale del nuovo parlamentarismo.

Quel principio che vediamo poi subito applicato alla stessa figura del Capo dello Stato, il quale risulta limitato, per intervento diretto delle Cortes, in alcuni suoi importantissimi ed essenziali poteri. Per l'art. 81 il Capo dello Stato potrà sciogliere le Cortes soltanto due volte durante il suo mandato (il quale — art. 71 — dura sei anni), osservando sempre le condizioni di motivare il decreto di scioglimento e di accompagnarlo con la convocazione delle nuove elezioni entro sessanta giorni. Però, nel caso di secondo scioglimento, primo compito delle nuove Cortes sarà quello di giudicare circa la necessità o meno di quell'atto, ossia di sindacare l'operato del Capo dello Stato, e il voto sfavorevole della maggioranza assoluta delle Cortes importa la destituzione del Presidente della Repubblica. Ma, per l'art. 82, il Capo dello Stato può essere destituito prima che spiri il termine del suo mandato e la iniziativa della destituzione può essere presa su proposta di tre quinti dei membri componenti le Cortes. Inoltre il veto del Presidente della Repubblica alle leggi votate dalle Cortes ha un carattere puramente sospensivo, ossia è una mera richiesta alle Cortes di un nuovo esame, che lascia intatta la potestà legislativa di queste, e se le leggi sono dichiarate urgenti egli non può esercitare tale diritto. Infine, per l'art. 77, non può firmare alcuna dichiarazione di guerra se non nelle condizioni prescritte dal patto della Società delle Nazioni e soltanto dopo che siano state esaurite le misure difensive non aventi carattere

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

bellico e i procedimenti giudiziari o di conciliazione o di arbitrato.

Ma la più caratteristica manifestazione del nuovo parlamentarismo è quella consacrata nell'art. 75, secondo il quale il Capo dello Stato nomina e dimette liberamente il Presidente del Governo, e, su proposta di questo, i Ministri, e dovrà dimetterli necessariamente nel caso che le Corti neghino ad essi in modo esplicito la fiducia.

Ed a questo nuovo sistema s' inspira non solo l'organizzazione data al potere legislativo, che, per l'art. 51, risiede nel popolo, che lo esercita per mezzo delle Cortes, composte di rappresentanti — art. 52 — eletti per suffragio universale, eguale, diretto e segreto, ma anche la stessa composizione del potere legislativo a base unicamerale e l'adozione di alcuni istituti di democrazia diretta, quali il referendum e l' iniziativa popolare, ammessi dall'art. 59, secondo il quale il popolo può decidere direttamente con referendum le leggi votate dalle Cortes o presentare ad esse delle proposte di legge, purchè ciò venga richiesto, tanto nell'uno che nell'altro caso, da almeno il 15% degli elettori.

Questo breve esame degli istituti del regime parlamentare contenuti nella costituzione spagnuola, e sui quali fra poco ritorneremo, ci fa chiaramente scorgere come essa s' inquadri in quello spirito e in quella tecnica propria a tutte le costituzioni repubblicane uscite dalle rivoluzioni del dopo-guerra, e come, anzi, in alcuni istituti — per es. limitazione del potere esecutivo e dello stesso Capo dello Stato da parte del potere legislativo più rigorosa che in altre costituzioni e adozione del sistema unicamerale — rappresenti un ulteriore svolgimento dei principî del nuovo parlamentarismo.

IV

Noi, però, crediamo, anche ammesso, come dimostra l'Ambrosini, che le costituzioni del dopo-guerra non debbano considerarsi come il perfezionamento razionale del regime parla-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

mentare, che non si possa affermare, soltanto sulla base di un confronto tra istituti proprî del regime parlamentare classico e istituti contenuti in diverse delle nuove costituzioni, di trovarci di fronte ad una trasformazione, ossia ad uno spirito e ad un meccanismo che non corrispondono affatto al vecchio regime parlamentare.

Difatti se noi consideriamo non tanto la forma quanto l'essenza degli istituti attinenti al regime parlamentare adottato dalle costituzioni repubblicane del dopo-guerra, così, per esempio, la responsabilità politica e la concreta revocabilità del Capo dello Stato, o i rapporti tra Capo dello Stato e Governo, ove l'operato del potere esecutivo, essendosi assegnati propri poteri al Governo, non è più il prodotto di due volontà cooperanti, o, infine, la procedura di formazione del Ministero, in virtù della quale i Ministri sono responsabili solo di fronte all'assemblea e non di fronte al Capo dello Stato, riscontriamo che questi nuovi istituti, rappresentino o no un perfezionamento del regime parlamentare, sono la conclusione logica ed inevitabile di questo sistema, dato che le costituzioni del dopo-guerra, implicitamente riaffermando i principî fondamentali del parlamentarismo, ne hanno accolta la sua vera natura, ossia la formazione della volontà dello Stato dover essere opera di un organo collegiale eletto dal popolo in base al suffragio universale ed eguale per tutti secondo il principio della maggioranza.

Sono i principî fondamentali del parlamentarismo che hanno spinto le costituzioni del dopo-guerra ad introdurre nuove forme ed istituti: mutano, si trasformano, si alterano i rapporti tra i varî istituti del parlamentarismo, ma, con ciò, non si negano i principî fondamentali di esso, i quali, anzi, intrinsecamente si svolgono verso quelle conseguenze in esse implicite e che meglio servono a svelare tutti gli errori e le deficienze di questo sistema.

Il parlamentarismo, già nel suo aspetto classico, suppone una forma di regime politico nella quale sia avvenuta una specificazione tra le fondamentali attribuzioni degli organi statuali, suppone che il popolo sia ammesso ad una partecipazione indiretta alla vita statuale per mezzo della rappresentanza politica,

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

suppone che il Parlamento sia l'organo della sovranità nazionale o popolare e che politicamente sia non solo espressione delle esigenze e delle aspirazioni della collettività, ma anche la garanzia più importante contro gli abusi del Governo che, da lui frenato e controllato, viene pure ad essere subordinato.

Del resto, anche prima delle costituzioni del dopo-guerra, ci si poteva ragionevolmente chiedere, considerando, per esempio, i rapporti e la figura del Capo dello Stato dal punto di vista giuridico e ponendo mente al carattere che andava assumendo quest'organo negli ordinamenti statuali, se non sarebbe stato più esatto riferire l'espressione Parlamento alle due sole assemblee per meglio distinguere la funzione specifica di esse di fronte a quella diversa dell'organo supremo.

V

Ma l'interno sviluppo logico del parlamentarismo, malgrado le differenze formali attraverso i suoi varî periodi, meglio si chiarisce e si comprende osservando il graduale passaggio dalla forma costituzionale a quella parlamentare classica, e da questa, che già contiene i presupposti degli ulteriori sviluppi, alla forma attuale.

E' noto come in Inghilterra, man mano che il potere della Camera dei Comuni si affermava, venisse limitato il potere del Re nella scelta dei suoi Ministri, e la stessa trattazione della politica venisse sottratta al così detto « consiglio privato », che comprendeva elementi disparati e di opinioni politiche divergenti da quelle dei membri dei Comuni, ed è pure noto come, col crescere della potenza del Parlamento e col precisarsi dei rapporti di questo col Governo, si sentisse sempre più la necessità di comporre il « consiglio » con persone appartenenti al medesimo partito politico, ossia con uomini le cui idee corrispondessero a quelle prevalenti nella maggioranza dell'assemblea. E si giunse così poi, attraverso ad altre modificazioni, al Gabinetto o Governo

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

di Gabinetto, presto integrato da altri istituti, svolgimento logico dei precedenti: ossia prima alla responsabilità singola dei Ministri per gli atti compiuti dalla Corona, poi alla responsabilità collettiva del Gabinetto, il quale si trasforma in un vero corpo solidale.

Ma a tale risultato si giunse non solo a causa della precisazione dei rapporti politici e giuridici fra Gabinetto e Corona da una parte e Gabinetto e Parlamento dall'altra, ma anche a causa del potere politico che il Parlamento aveva acquistato nel seno dell'ordinamento statuale. L'influenza della Corona sul Gabinetto, questa è la realtà, diminuiva, mentre cresceva quella del Parlamento ed il Capo dello Stato non fu così più libero di licenziare ad arbitrio un solo Ministro, poichè ciò avrebbe provocato subito una crisi di tutto il Gabinetto, basato sul principio della comune responsabilità e formato di uomini appartenenti tutti al medesimo partito, ossia alla maggioranza parlamentare.

Insomma *politicamente,* mentre nel governo costituzionale il potere si accentra nel Capo dello Stato, invece nel governo parlamentare si accentra nella Camera, diretta espressione della volontà popolare; e *giuridicamente,* poi, mentre nel governo costituzionale i Ministri derivano singolarmente il loro ufficio dalla fiducia del Capo dello Stato e sono responsabili solo di fronte a lui, e la volontà del Capo dello Stato si manifesta quale volontà suprema a cui la volontà delle Camere è subordinata e gli organi stessi — Capo dello Stato e Camere — appariscono portatori di tre diverse volontà statuali, con l'implicita possibilità per il Capo dello Stato di contrapporsi al volere delle Camere, invece nel governo parlamentare i Ministri solo formalmente e non sostanzialmente derivano il loro ufficio, che si concreta nel Gabinetto, organo solidale, dalla fiducia del Capo dello Stato e sono responsabili non solo di fronte a lui ma anche di fronte alle Camere, e la volontà del Capo dello Stato è una volontà che coopera insieme e sullo stesso piano colla volontà delle Camere, sì che si genera e si svolge un vincolo strettissimo tra Capo dello Stato e Camere, determinato appunto dall'esistenza e dall'azione del Gabinetto.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Ma se questi sono i rapporti politici e giuridici tra Capo dello Stato e Gabinetto, tra Capo dello Stato e Camere, tra Camere e Gabinetto già in quella forma di sistema parlamentare denominata classica, quale meraviglia che questo sistema, dati i suoi fondamenti, dovesse ulteriormente svolgersi? E perchè allora credere, come l'AMBROSINI, che i nuovi istituti rappresentino una trasformazione del parlamentarismo classico?

E' canone fondamentale del regime parlamentare, scrive l'AMBROSINI, che la nomina dei Ministri sia fatta dal Capo dello Stato, e perciò quando noi ci troviamo di fronte, per esempio, all'art. 50 della costituzione dell'Estonia o agli articoli 55 e 70 di quella dell'Austria, secondo i quali il potere di formare il Governo è attribuito non al Capo dello Stato ma all'assemblea popolare, siamo certi che si tratti di una trasformazione.

Ma a chi ben osservi tra regime parlamentare classico, secondo cui il Capo dello Stato nomina e dimette liberamente i propri Ministri, con il riconoscimento però di un potere puramente formale e giuridico, poichè sostanzialmente non può nominare se non quelli che godano effettivamente la fiducia parlamentare e deve revocare quelli che tale fiducia abbiano perduto, e nuovo regime parlamentare, secondo cui il potere di formare il governo è attribuito alle Camere, non c'è che il progressivo svolgimento di uno stesso principio. Difatti, dal sistema classico, secondo cui il Capo dello Stato formalmente nomina e dimette liberamente il Governo, ma sostanzialmente deve agire secondo la volontà delle Camere, alla costituzione di Weimar, che per prima consacra il nuovo sistema parlamentare elevando a principio del suo diritto pubblico ciò che era pratica predominante, a norma legale ciò che finora era stato soltanto una norma consuetudinaria, dalla recente costituzione spagnuola, secondo la quale il Capo dello Stato dovrà necessariamente dimettere il Governo nel caso che le Cortes neghino ad esso la fiducia, alla costituzione austriaca, secondo la quale il potere di formare il governo è addirittura attribuito all'assemblea elettiva, vi è lo svolgimento di un principio politico e giuridico, che è al fondo dello stesso sistema parlamentare classico. Il principio politico per cui la vo-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

lontà dello Stato si costituisce e si esprime mediante un organo collegiale eletto dal popolo in base al suffragio universale secondo il principio della maggioranza: il principio giuridico per cui la formazione, la direzione, l'orientamento, la gestione del Governo devono attuarsi secondo le aspirazioni e il mandato della maggioranza parlamentare, essendo il potere esecutivo sottomesso alla sorveglianza e al controllo continuo e generale delle Camere.

E questo confronto tra vecchio e nuovo parlamentarismo si può estendere con eguale risultato a tutti gli istituti. Così se noi consideriamo, per esempio, la recente costituzione spagnuola, nella quale il potere legislativo è a base unicamerale, dobbiamo dire che questa disposizione trasforma il sistema parlamentare, poichè rompe il classico equilibrio tra le due Camere e tra i varî organi del potere legislativo, il quale, così, viene a raccogliersi in una sola Camera? A noi non sembra. Senza entrare nella discussione, qui fuori di luogo, se sia da preferire il sistema bicamerale a quello unicamerale, dobbiamo anzitutto rilevare che se il sistema bicamerale sopravvive in quasi tutte le costituzioni del dopo-guerra, tuttavia il classico equilibrio tra le due Camere è ormai rotto da un pezzo: rotto non solo sostanzialmente, ma anche formalmente, da tutte quelle costituzioni che esplicitamente assegnano alla Camera popolare o elettiva una preponderanza sull'altra Camera.

Preponderanza , che ancor prima della guerra, iniziò la stessa Inghilterra, patria di quel classico parlamentarismo tutto basato sopra un sistema di equilibrio tra i varî poteri e tra gli stessi organi componenti ciascuno di questi poteri, con la legge del 18 Agosto 1911, la quale ha ridotto considerevolmente il potere della Camera dei Lords col prescrivere che deve considerarsi legge ogni progetto che, approvato dalla Camera dei Comuni, non sia stato approvato entro un determinato tempo dalla Camera dei Lords, o che, essendo stato respinto reiteratamente da quest'ultima, sia stato approvato tre volte dalla Camera dei Comuni.

Così avviene in Irlanda (art. 35 e 38 della costituzione del 25 Ottobre 1922), ove la Camera elettiva ha maggiori poteri della

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Camera alta e facoltà esclusiva riguardo alla legislazione economica; così in Polonia (art. 35 della costituzione del 17 Marzo 1921), dove l'iniziativa legislativa spetta di diritto alla Camera bassa e l'altra Camera possiede soltanto un diritto di veto puramente sospensivo; così in Cecoslovacchia, per la costituzione del 29 Febbraio 1929, ove alla Camera alta è riconosciuto il solo diritto di veto; così pure in Grecia (art. 3 della costituzione del 2 Giugno 1927), ove un progetto di legge votato dalla Camera elettiva passa all'altra Camera e, se questa non decide entro 40 giorni, diventa legge, e, se il progetto viene respinto o modificato, ritorna alla Camera elettiva, e, nel caso che questa insista, viene considerato legge a maggioranza assoluta di voti.

Inoltre l'Austria, l'Estonia, la Lituania, la Turchia, la Finlandia e la Jugoslavia, come la Spagna, hanno adottato il sistema unicamerale, sistema che non trasforma il regime parlamentare, ma che, anzi, si presenta come logica e diretta conseguenza di esso, in quanto nasce dallo stesso dogma della sovranità popolare e dalla estensione del suffragio, altra fondamentale caratteristica del diritto pubblico del dopo-guerra.

Se alla Camera alta, a differenza di quanto avveniva nel primo parlamentarismo, non deve essere riconosciuta altra facoltà oltre quella di poter differire l'approvazione di una legge, la sua soppressione ci sembra logica conseguenza della stessa ideologia parlamentare e dei suoi principî.

E in questo stesso ordine logico ci sembrano pure quegl'istituti di democrazia diretta che, limitati prima della guerra alla Svizzera, sono stati accolti da molte delle nuove carte costituzionali: essi derivano da quella concezione della sovranità popolare non rappresentabile, non trasmissibile, non delegabile, corrispondono a quella concezione democratica che cerca di prevenire contemporaneamente i mali delle esorbitanze parlamentari e i pericoli di un predominio del potere esecutivo, implicano la creazione del corpo elettorale come di un vero e proprio potere dello Stato, capace di emettere, attraverso il *referendum*, dei provvedimenti superiori alla legge ordinaria, la quale così viene a risultare, in quanto emanazione di un potere inferiore (Parla-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

mento) a quello del corpo elettorale, subordinata sia alla legge costituzionale che a quella popolare, ossia ai provvedimenti per *referendum*.

Ma questa superiorità del corpo elettorale di fronte al Parlamento non solo è analoga a quella che ha il Parlamento sul Governo, e che abbiamo detto essere una delle caratteristiche del nuovo regime parlamentare, ma si svolge pure entro gli stessi principî.

Sommario esame che ci porta a chiaramente determinare che come la forma costituzionale si è trasformata in forma parlamentare col prevalere della Camera elettiva, così la forma parlamentare sempre sotto la pressione delle idee democratiche e con lo svilupparsi degli istituti propri di questo sistema e il precisarsi dei relativi rapporti, doveva giungere, specie con le nuove costituzioni nate da movimenti politici che hanno quasi ovunque sostituito la repubblica alla monarchia, all'attuale forma, implicitamente contenuta nei presupposti, nei principî fondamentali, nella stessa natura del parlamentarismo. Ma tanto meglio ciò si può determinare osservando che se nel governo costituzionale si sono avute, per esempio, delle attribuzioni ordinarie e straordinarie nel Capo dello Stato capaci di paralizzare la volontà delle Camere o, addirittura, di sostituirsi alle attribuzioni di queste, nel governo parlamentare, per quello che c'è nel suo intrinseco contenuto ed a causa del sorgere delle repubbliche e scomparire delle monarchie, era logico giungere alla limitazione del Capo dello Stato, alla sua responsabilità politica e alla sua revocabilità, e, per quanto riguarda altri istituti, alla superiorità quasi assoluta del potere legislativo sul potere esecutivo, all'affermazione della sovranità del popolo, alla diminuzione dell'importanza della Camera alta o, addirittura, alla sua soppressione, all'estensione del suffragio universale, alla creazione degli istituti del referendum e della iniziativa popolare, alla regolamentazione della legislazione provvisoria e all'organizzazione di un controllo sulla costituzionalità delle leggi e di una relativa giurisdizione costituzionale.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

VI

Ma se questa è la genesi del parlamentarismo, quale valore ha l'affermazione del MIRKINE-GUETZEVITCH che le costituzioni del dopo-guerra non devono considerarsi come alterazioni del regime parlamentare, ma, bensì, come il suo perfezionamento razionale?

Egli più che ricercare i principî fondamentali del regime parlamentare e studiarli nella loro genesi storica attraverso i varî istituti in cui si sono concretati e si concretano, si è limitato ad osservare i nuovi istituti che, paragonati a quelli antichi e riguardati alla luce di quel *processo di razionalizzazione del potere,* che, secondo il significato che il MIRKINE-GUETZEVITCH gli attribuisce, indica la tendenza a porre sotto l' impero delle norme giuridiche quei fatti di natura politica non ancora regolati dal diritto, non potevan non apparirgli un perfezionamento.

Ma ammesso pure che la razionalizzazione del potere, ossia la tendenza ad affermare la supremazia del diritto e a sottomettere ad esso tutti i rapporti della vita collettiva, sottraendoli all'ambito esclusivo della politica, sia una notevole tendenza, che ebbe valore in Germania per opera del PREUSS e in Austria per quella del KELSEN, il MIRKINE-GUETZEVITCH doveva ugualmente porsi il problema delle differenze e delle analogie, dei perfezionamenti e delle trasformazioni tra parlamentarismo classico ed attuale in quei termini da noi posti per giungere alla valutazione del contenuto giuridico di queste costituzioni, e, quindi, del contenuto di questa pretesa razionalizzazione del potere.

Contenuto che, come abbiamo detto, va dalle limitazioni al Capo dello Stato all'organizzazione del referendum, dalla diminuzione delle attribuzioni della seconda Camera alla creazione di una giurisdizione costituzionale: contenuto che il MIRKINE-GUETZEVITCH identifica, con un esame puramente empirico, con la democrazia, ossia con il suffragio universale e la sovranità popolare, senza accorgersi che questa pretesa razionalizzazione è fallita proprio perchè si è voluto superare in diritto alcuni isti-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

tuti del governo parlamentare senza prima criticare e svolgere gli stessi fondamenti del parlamentarismo in rapporto alle esigenze dello Stato moderno.

E così avviene che mentre da una parte l'azione politica del Parlamento sul Governo, attraverso crisi a ripetizione continua, determina la instabilità ministeriale ed una assoluta mancanza d' indipendenza per il potere esecutivo, il quale si basa soltanto sopra governi deboli, timidi e di breve durata, dall'altra parte lo Stato non è più un semplice ente per la sicurezza delle persone e dei beni, ma cerca di diventare un efficiente fattore di integrazione, di organizzazione e di benessere sociale.

Ma nel pensiero del MIRKINE-GUETZEVITCH c'è la concezione, come risulta da certe sue affermazioni dominanti e ripetute, più o meno, in tutti i lavori, che la vita politica, una volta superati i contrasti esistenti nella realtà, dovrà aderire inevitabilmente ed effettivamente ai principî democratici proclamati e sanzionati in queste moderne costituzioni: concezione giusnaturalistica e finalistica, ove la storia è intesa soltanto in funzione del progressivo ed immancabile attuarsi di un' idea astratta, concezione che il pensiero italiano ha definitivamente, e da lungo tempo, superata, dopo averla saputa criticamente negare e rielaborare.

Affermare ancora che la democrazia individualistica è l'espressione politica della ragione, significa non comprendere che gli eventi politici e i complessi problemi sociali, economici e giuridici sono in rapporto alla storia e non a principî astratti, significa precludersi la strada a quell'analisi critica del moderno diritto pubblico e del suo principale istituto, il Parlamento, la quale sola è capace di dare fecondi risultati, se ispirata ai moderni orientamenti del pensiero e ai nuovi metodi della scienza giuridica.

Ma che il regime parlamentare delle costituzioni del dopoguerra non sia il perfezionamento razionale del regime parlamentare classico non implica, come ha sostenuto l'AMBROSINI, che si tratti di un meccanismo e di uno spirito che non corrispondono affatto al regime parlamentare classico, poichè, per le ra-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

gioni precedentemente svolte, si tratta di un logico svolgimento del sistema.

E' vero, come scrive l'AMBROSINI, che i singoli istituti delle nuove costituzioni rompono l'equilibrio tra potere legislativo ed esecutivo, confondono i poteri ed affermano il principio della democrazia diretta, come n'è prova la dichiarazione contenuta sostanzialmente nella costituzione prussiana (art. 57) ed esplicitamente nella costituzione austriaca (art. 79), essere i Ministri mandatari del popolo, ma è anche vero che la differenza tra regime parlamentare classico ed attuale è formale e non sostanziale, in quanto, ammesso pure che essa riguardi sia l'esistenza e le attribuzioni degli organi del potere esecutivo che le loro relazioni col potere legislativo, essa non tocca o non modifica il fondamento del parlamentarismo, ma anzi lo svolge e lo conduce alle sue logiche conclusioni, modificando gli organi, rivedendo i loro rapporti ed esplicitamente affermando certi principî in esso contenuti.

Perciò ci troviamo di fronte non ad un perfezionamento razionale, non ad una alterazione o trasformazione, ma, bensì, ad uno svolgimento logico di questo sistema, quando esso sia riguardato da quel punto di vista, il solo legittimo, che tien conto sopratutto dei principî fondamentali e del loro svolgimento storico attraverso i varî istituti. E, difatti, il parlamentarismo, posto a base fondamentale delle nuove costituzioni, opera di un movimento democratico più intenso, che amplia il circolo delle cosidette pubbliche libertà, non poteva non infrangere, essendo a diretto contatto delle trasformazioni politiche, quel formalismo giuridico di un equilibrio politico di poteri possibile a mantenersi solo in virtù di due grandi partiti, anche per rispondere allo spirito delle nuove costituzioni, le quali, non più soltanto ed essenzialmente giuridiche, si assumono il compito di regolare tutta la vita sociale e considerano, sia pure ancora sotto un punto di vista esclusivamente individualistico, non l'uomo astratto ma l'uomo sociale.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

VII

Solo, però, il corporativismo può, precisato che il regime parlamentare contenuto nelle costituzioni del dopo-guerra è svolgimento logico dei suoi principî fondamentali, e prescindendo dal semplice fatto che i suoi nuovi e particolari istituti possano considerarsi un perfezionamento razionale o una trasformazione radicale di esso, condurre la critica a questi stessi principî fondamentali e giungere a diverse conclusioni e sistemazioni. E lo può tanto maggiormente, ove si tenga presente che esso non si riassume e non si esaurisce in alcuni particolari istituti, che esso non si chiarisce e non si determina alla stregua soltanto dei principî tradizionali, ma è una nuova dottrina dell'individuo e della società, dello Stato e del diritto.

Difatti negli istituti corporativi si viene storicamente attuando, come ha perspicuamente precisato il VOLPICELLI (« *I presupposti scientifici dell'ordinamento corporativo* », pag. 23), una sempre più intima e compiuta inserzione dell' individuo nell'organismo sociale, una sempre più estesa e complessa organizzazione giuridica positiva della società, una sempre maggiore immedesimazione istituzionale tra società e Stato, ossia un positivo ed integrale socializzarsi dello Stato e statualizzarsi della società.

Mediare e unificare davvero società e Stato è il problema centrale dello Stato moderno, il problema inteso pure dai legislatori democratici delle nuove costituzioni, ma non da essi certamente risolto: le stesse affermazioni sociali, incluse in queste costituzioni, si dimostrano vuote di contenuto e di forza, e, quindi, incapaci a risolvere il problema, e, sopratutto, si palesano chiaramente basate su quella ideologia democratico-parlamentare, rimasta sempre più attaccata ai presupposti astratti dell' individualismo giusnaturalistico della rivoluzione francese. E così lo Stato, uscito da queste costituzioni, per non essere riuscito a superare la concezione meccanica e formalistica dell' individualismo democratico, si riduce, pur ammantandosi di una a-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

stratta ed inesistente socialità, ad una vuota sintesi di relazioni politiche interindividuali, e si dimostra ugualmente estraneo a quella concreta e completa vita sociale, che non può più oltre, come vita di classi e di categorie produttive, rimaner fuori dell'organismo statale ed in esso non sistemarsi ed organizzarsi. Insomma tutti gli espedienti meccanici e formali, escogitati da queste costituzioni, e che si concretano in quei nuovi istituti del sistema parlamentare, da noi esaminati, si risolvono pur sempre nel mantenere inalterati i fondamenti del parlamentarismo, quei fondamenti che sono, poi, il vizio d'origine dello stesso sistema, e che non possono certamente condurre alla risoluzione di quel problema sociale che, per noi, è immanente alla stessa vita, organizzazione e finalità dello Stato moderno: ossia voler risolvere, sulla base di una immediata identificazione dello Stato con il popolo, la realtà dello Stato nella volontà del popolo, una realtà superiore in una inferiore, continuare a disconoscere la concreta e complessa realtà sociale senza tendere a realizzare una sempre più intima e positiva aderenza istituzionale della società con lo Stato.

La concezione dello Stato di mero diritto, che nasce dalla rivendicazione dell'uguaglianza giuridica e della libertà politica individuale contro l'assolutismo feudale e monarchico, che si concreta nella capacità di regolare, garantire e tutelare i diritti civili e politici degl'individui e che a queste funzioni si limita, rimane fondamentalmente la concezione dell'attuale Stato democratico-parlamentare, anche se esso giunga, in un primo tempo, ad ammettere la cosidetta attività sociale accanto a quella giuridica, ed, in un secondo tempo, a riconoscere dei diritti sociali vicino a quelli individuali: difatti il presupposto è pur sempre quello atomistico e tutta la concreta vita sociale e la personalità economica ed etica del cittadino rimangono fuori dello Stato.

« Questo è il punto, ha scritto il VOLPICELLI (« *Dal parlamentarismo al corporativismo* », in *Nuovi Studi di Diritto Economia e Politica,* 1929, pag. 262) a cui bisogna guardare per cogliere la natura essenziale e specifica del corporativismo rispetto alla democrazia: concezione astrattamente giuridico-politica, che il sistema corporativo intende appunto integrare in una più

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

concreta e alta forma di Stato, che in sè includa e regoli la vita sociale e tutta la personalità del cittadino, venendo incontro così alla poderosa istanza affacciata dal secolo XIX e culminata nel fenomeno socialista e nella lotta di classe ».

E se si comprende la fondamentale esigenza e genesi storica del corporativismo, come nuova teoria e forma di Stato, e che questa teoria e forma politica nasce dal seno stesso del sistema democratico-parlamentare, per cercare di risolvere quei problemi sociali che in esso e da esso non possono trovare adeguata soluzione, si deve pure comprendere che fondare lo Stato sull'organizzazione per categorie non significa, come ha precisato il VOLPICELLI (op. cit., pag. 264), sostituire l' economia alla politica, ciò che è particolare a ciò che è comune, ma solo basare sui concreti e permanenti interessi e non su retoriche o formalistiche ideologie, la spirituale, generale e comune volontà dello Stato, preservare quest'ultima dalle volubili e irresponsabili crisi parlamentari e dai contraccolpi della indisciplinata lotta sociale; e non significa neppure sostituire alla insopprimibile personalità politica del cittadino, e quindi, del deputato, quella piattamente ed egoisticamente economica del produttore o del rappresentante di classe, ma riabbracciare l'una all'altra, così da rendere più positiva e conclusiva, e, quindi, più responsabile e ferma, la vita politica.

Il corporativismo si presenta, così, come superamento assoluto dell'individualismo e del formalismo parlamentare democratico: superamento nel senso di perfezionamento della cosidetta democrazia sociale, o meglio come interno sviluppo della democrazia stessa.

Perciò, sulla base di questa nuova e profondamente storicistica concezione, che per il VOLPICELLI presuppone giustamente non solo una lunga tradizione ed educazione storico-unitaria, come processo di unificazione spirituale e statale, ma anche il principio che gl'interessi non impegnano solo il privato individuo o il gruppo o la società come tale, ma la collettività stessa nella sua politica personalità, lo stesso principio di maggioranza si conserva, ma, inserendosi nel processo corporativo di formazione

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

della volontà dello Stato, non risulta più dal contrasto di meri individui come atomi della sovranità o da quello dei partiti, ma dal contrasto immanente alla rappresentanza giuridica dell'organizzazione economico-politica della società. E, difatti, gl' interessi della società non possono non coincidere con quelli dello Stato, e si è vietata la rappresentanza di interessi particolari nello stesso momento in cui non si è inteso di creare una rappresentanza professionale o di categorie, poichè in uno Stato unitario in senso moderno la rappresentanza politica non si può considerare come rappresentanza esclusiva di interessi singoli, o di singoli gruppi o di singole classi, ma come rappresentanza d'interessi generali, quali interessi della collettività, ossia dello Stato.

Ma da tutto questo necessariamente dovrà derivare un riesame ed una rielaborazione della stessa natura della rappresentanza politica e dei suoi caratteri, fermi, ad ogni modo, i concetti giuridici che si ha rappresentanza ogni volta in cui si abbia l'esercizio di una volontà per fini estrinseci ai soggetti e per conseguire vantaggi, difendere interessi, raggiungere scopi comuni, e che come non ogni mandato implica rappresentanza del mandante da parte del mandatario, così rappresentanza può aversi anche senza mandato, ossia per disposizione di legge: o, più esattamente, rimaner fermi al concetto che il deputato non è un rappresentante dei suoi elettori, di cui attua la volontà, protegge gl' interessi, difende i diritti, ma che volontà, interessi, diritti degli elettori, collettivamente considerati, non possono concepirsi (ORLANDO, ROMANO) se non in dipendenza e connessione con la volontà, gl' interessi e i diritti dello Stato, coi quali esattamente coincidono, e che un mandato che non è nè revocabile, nè imperativo, che non implica normalmente nessuna responsabilità e che non ha limiti, non è affatto un mandato.

E questa rielaborazione da una parte implicherà una diversa precisazione politico-giuridica della posizione, dell'organizzazione e del funzionamento dell'organo legislativo considerato in sè e nei suoi rapporti con gli altri massimi organi costituzionali dello Stato, dall'altra una diversa valutazione delle fonti del di-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

ritto, in quanto l'attività normativa, espressione tipica della sovranità statuale, non è più monopolio dell'organo legislativo, ma riguarda e si specifica in un sempre più largo complesso di organi e di istituzioni.

Analisi, dunque, e revisione dei presupposti del regime e sistema parlamentare per intendere appieno gl'istituti contenuti nelle nuove costituzioni, per scoprirne, colla ricerca e precisazione dei fondamenti e degli svolgimenti, la loro posizione antistorica, per studiare l' influenza del corporativismo sul parlamentarismo e giungere, così, alla valutazione scientifica dei nuovi istituti corporativi e alla loro futura posizione, organizzazione e funzione nello Stato italiano, come Stato corporativo e moderno.

Carlo Alberto Biggini

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Corporativismo e scienza del diritto

RISPOSTA AL PROF. CESARINI SFORZA

Ringrazio il professor Cesarini per aver portato in pubblico il suo dissenso dalle tesi contenute nella mia relazione al Congresso di Ferrara, e per averlo manifestato senza attenuazioni di sorta ([1]). Lo ringrazio, in primo luogo, perchè ritengo il suo un atto di lealtà — che è sempre il modo più nobile di onorare le idee e le persone che le sostengono —; in secondo luogo, perchè promuove un dibattito che può giovare ad approfondire alcuni tormentosi problemi del pensiero contemporaneo.

Le obiezioni del Cesarini possono raggrupparsi intorno ai tre seguenti argomenti:

1) il valore storico in generale di un « nuovo » modo d'intendere e di ordinare la vita, e quindi il rapporto fra passato e presente, fra tradizione e originalità: nella fattispecie, qual'è il *limite* della scienza giuridica tradizionale e, corrispettivamente, il *valore* dei presupposti scientifici dell'ordinamento corporativo;

2) il rapporto tra filosofia e scienza: nella fattispecie, fra la teoria filosofica dell'identità di individuo e Stato e la definizione scientifica del diritto come preordinamento normativo delle posizioni istituzionali dell'ente sociale;

3) la negazione della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato, e la sostituzione di essa con l'altra fra posizioni

(1) *Corporativismo e scienza del diritto*, in « Archivio di studi corporativi », A. III, fasc. 2.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

istituzionali solo normativamente previste e posizioni istituzionali anche materialmente costituite.

Mi sforzerò di essere esauriente e preciso nel chiarimento di questi problemi.

I.

Comincio dal primo. Che cosa deriva, logicamente, dall'equivalenza concettuale che io pongo tra « giuridicità » e « corporatività »? Deriva, nè più nè meno, afferma il Cesarini, l'erroneità sostanziale della scienza giuridica tradizionale, innalzata appunto su opposte basi individualistiche. Se questa equivalenza è vera, afferma il Cesarini, la vecchia scienza è tutta, necessariamente, un colossale *qui pro quo;* ha preso lucciole per lanterne; ha veduto nella realtà giuridica quel che non c'era, ossia una struttura individualistica, e non quello che c'era, ossia una struttura istituzionale essenzialmente corporativa. Conseguenza. Le costruzioni giuridiche tradizionali debbono essere tutte demolite d'urgenza. Conseguenza logica inevitabile, ma così assurda ed antistorica, da costituire di per se stessa l'irrefutabile prova dell'erroneità del principio da cui si ricava. Desidera il Volpicelli una più minuta dimostrazione di questa assurdità? Eccolo accontentato.

E' intanto un dato di fatto, fuori discussione, che i vecchi schemi scientifici — da lui confutati, e intrinsecamente incompatibili con la sua dottrina corporativistica del diritto — sono stati efficienti in pieno, cioè adeguati alla realtà della vita, fino a un certo momento, e sono quindi da ritenere tutt'altro che vuoti ed assurdi. Questo in linea di fatto. Ma non è anche, e necessariamente, vero in linea di principio che realtà e pensiero, scienza e vita sono intrinsecamente congiunti e convertibili (tanto per contentarsi di poco)? L'antinomia posta dal Volpicelli tra la natura corporativistica del diritto e l'indole individualistica della scienza giuridica tradizionale postula appunto

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

il dualismo realistico tra pensiero ed essere, scienza e vita: dualismo che, specialmente per un idealista, è un vero blasfema speculativo. Fatto e principio si accordano invece nel dimostrare che la realtà esiste solo in quanto è pensata e come è pensata; che, nella fattispecie, legislazione (e applicazione della legge) da una parte e scienza giuridica dall'altra parte si connettono come la convessità e la concavità di una medesima curva. Quell'antinomia postula inoltre un altro dualismo che vanifica radicalmente la storia: il dualismo tra presente e passato, fra verità ed errore. La vecchia scienza sarebbe tutta una pre-scienza, un vero e proprio errore, su cui s' innalzerebbe di colpo e solo oggi la scienza, ossia la verità. Fatto e principio si accordano invece nel dimostrare che la storia è un processo « continuo » ed « omogeneo » di verità: un processo che esclude, per definizione, tagli netti e salti bruschi. Per restaurare appunto quell'unità e continuità in cui consiste la storia, che fa il Volpicelli? Volendo conciliare la sua affermazione che il diritto è essenzialmente corporativo col fatto innegabile che esso ha da secoli una impronta individualistica (il che spiega perchè il corporativismo oggi appaia radicalmente innovatore), ha finito per pensare l' idea corporativa come « la più alta e consapevole incarnazione storica della natura generale del diritto ». Così dovrebbe chiarirsi il mistero di questo benedetto corporativismo, che pur essendo immanente nella realtà giuridica, cioè nella storia, è venuto alla luce proprio in questi ultimissimi anni, nei quali infine la realtà diventerebbe consapevolmente corporativa, mentre prima era corporativa senza saperlo: l' idea corporativa sarebbe oggi tutta spiegata o, per lo meno, starebbe spiegandosi completamente, mentre prima se ne stava nascosta operando, per così dire, in incognito. Vana escogitazione che non risolve nulla, ma oltrechè ribadire il dualismo tra elaborazione scientifica e ordinamento giuridico, sbocca nell'altro e ben più grave dualismo tra il diritto come realtà storica e il diritto come idea, fra essere e dover essere. Insomma, l'escogitazione del Volpicelli intesa appunto a restaurare la storia nella sua unità (natura essenzialmente corporativa delle istituzioni giuridiche), torna per altra via a vanificarla, vanificandone l'« assolutezza » e « la realtà »,

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

e a rinnovellare di novella fronda il più assurdo teleologismo tradizionale. Ora, la vanificazione della realtà della storia come creazione « effettiva » e « sempre nuova » di valori spirituali, importa evidentemente anche la negazione della originalità del corporativismo, come movimento specifico del mondo italiano contemporaneo.

Come si esce da questi assurdi? Inserendosi in una visione effettivamente storica della realtà, come creazione effettiva e sempre nuova di valori spirituali: restituendo valore di verità al pensiero giuridico tradizionale come concreta elaborazione scientifica della corrispettiva realtà della vita, e concependo quindi il corporativismo — niente di meno, ma anche niente di più — come *un* nuovo modo di essere, intellettuale e pratico insieme, di questa realtà. Per cui, se con i concetti del diritto di prima non si può pensare il diritto nuovo, neanche è possibile, con i concetti del diritto nuovo, pensare quello di prima. Conseguenza. Non *spiantamento ad imis* della scienza giuridica come si è sin qui costituita, ma *integrazione di essa mediante nuove conoscenze,* aventi per oggetto l'ordinamento corporativo; non giacobina negazione delle fondamenta della scienza giuridica come si è sviluppata fino ad oggi, ma realistico riconoscimento che se esse bastano per quest'ultima occorre tuttavia *costruirne delle altre* che servano a sorreggere l'edificio, pur mo' nato, del diritto corporativo. Non dunque programma massimo o rivoluzionario, con tutte le conseguenze e i ripieghi sopra rilevati, ma programma minimo o riformista. Questa, la convinzione del Cesarini.

* * *

Credo di aver ben riferito, e forse precisato, il pensiero del Cesarini, così dal lato polemico come da quello ricostruttivo. Spero ora di dimostrare che le obiezioni non reggono, perchè non regge il punto di vista critico che le sostiene e in conformità del quale vengono prospettate le mie tesi.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Ogni concetto sorge storicamente, ossia lungo il processo unico ed omogeneo del pensiero umano. Ma tale processo è poi un « processo » appunto perchè non è una *sedimentazione di stati,* ma una corrente vitale che *si rifonde senza residuo* nei vari concetti in cui viene incessantemente individuandosi. Di qui l'universale valore di ogni concetto che, solo storicamente determinandosi, contiene tutto il processo dell'umano pensiero. Pensare adunque il diritto è darne un concetto che, pur sorgendo in un istante del tempo, contiene e trasvaluta tutto il processo del pensiero giuridico, e si pone quindi come *universalmente valido.* Per conseguenza, un concetto del diritto, appunto perchè storico (e non monadistico), non può mai valere limitatamente a quell'istante del tempo in cui sorge: esso vale, e deve valere, in ordine a tutto il processo dell'esperienza giuridica che in quell'istante confluisce e si risolve (storicismo, e non monadismo). Dare adunque un concetto del diritto è, non dirò postulare, ma esigere che esso illumini e comprenda l'universo giuridico. Il diritto è pensato, a un certo momento, come corporatività? Ebbene, esso è senz'altro, ossia universalmente e necessariamente, corporatività. Questa è, *sic et simpliciter,* la « natura » del diritto: natura riscontrabile, com'è ovvio, in ogni più minuto e più lontano frammento della realtà giuridica.

Questo, in sede di necessità logica. Resta indubbiamente il problema, ma solo questo, se il diritto sia davvero pensabile, e da pensare, come corporatività: se esso sia proprio una struttura individualistica o una struttura istituzionale essenzialmente corporativa. Un problema scientifico da risolvere in sè e per sè, con l'interno esame di merito della realtà giuridica. Sino a che non mi si dimostrerà effettualmente l'errore del mio concetto del diritto, come predisposizione normativa delle posizioni istituzionali dell'ente sociale, avrò semplicemente il dovere di affermare che questo, e proprio questo, è il diritto, che questa, e proprio questa, è « la natura generale del diritto », del diritto di oggi che — è necessario ripeterlo? — è lo sbocco, e quindi il più profondo modo di essere, di quello di ieri.

Supponiamo che ciò sia vero, mi si risponderà; ma è un fatto fuori discussione, che il diritto così non è stato, almeno compiu-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

tamente e in modo caratteristico; che così, in ogni caso, non è stato pensato. La storia del pensiero giuridico è una flagrante smentita di quell'affermazione. Verissimo, ... solo apparentemente od entro certi limiti ed aspetti; confermo io. Infatti, dove mai sarebbe la storia, se questa non importasse sviluppo e originalità di concetti (ossia di forme autocoscienti di vita)? Ma dove anche se ne andrebbe la storia, che esiste solo alla condizione di essere unità e continuità, ossia incessante risoluzione totale del vecchio nel nuovo, se il nuovo non fosse in grado d'intendere *più profondamente* il reale: *tutto il reale?* Indubitabile il divenire, e quindi il differenziamento e l'inesauribile originalità della storia; ma indubitabile anche la sua continuità e omogeneità, l'insidenza e trasvalutazione del vecchio nel nuovo. Il quale è e dev'essere veramente nuovo, ma tale non è nè può essere al modo di un'*esplosione* immediata e senza rapporti con la realtà da cui sorge e che in esso si esprime. Per cui esiste solo il presente ossia la novità, ma come il presente e nuovo modo di essere di *tutta* la realtà. Se ciò è vero, è anche e necessariamente vero che il diritto di ieri non è stato nè poteva essere quello di oggi — che è appunto di oggi e non di ieri, ossia nuovo ed originale —; ma indubitabile è pure che, sorgendo questo lungo il processo unico e continuo del pensiero giuridico, deve di necessità contenere tutto il processo e costituirne pertanto il vero e compiuto modo di essere. È la nota essenziale del diritto contemporaneo l'istituzionalità nel chiarito senso corporativistico? Ebbene, questa è anche la nota profonda, il motivo recondito della storia giuridica, ascendente dal germe alla pianta. Questo, solo e necessariamente questo, esige lo storicismo.

Supponiamo di nuovo che anche ciò sia vero, che questo sia e importi lo storicismo — mi si risponderà; ma come negare allora, come evitare e superare: 1) il dualismo tra il diritto come elaborazione scientifica e il diritto come ordinamento sociale, individualistica quella, corporativistico questo; 2) il dualismo tra il diritto come realtà storica e il diritto come idea, vera e preordinata realtà questa, postumo e contingente processo di approssimazione quella (illusorietà della storia come creatività e originalità)? Niente di tutto questo. Infatti: 1) non è vera la prima diffi-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

coltà, neanche a una considerazione di fatto, perchè è sempre comprovabile che un qualche elemento, o meglio, un qualche carattere istituzionale è stato sempre riconosciuto al diritto, per quanto confusamente e germinalmente, ossia nella misura e nel grado della effettiva istituzionalità del diritto di volta in volta vigente; 2) non è vera la seconda, perchè non è vera quella considerazione intellettualistica del processo storico da cui unicamente deriva. Considerato infatti il processo storico in modo naturalistico, o come un corso obiettivo al di là del pensiero, la sua unità e organicità si assimila in tutto a quella della natura, in cui non c'è creazione, ma attuazione meccanica o puntuale esecuzione nel tempo di un ordine prefissato ed immobile (teleologismo). Considerata invece la storia adeguatamente alla sua vera spirituale natura, come la posizione e proiezione obiettiva del pensiero presente, la sua unità e organicità si trasvaluta in modo radicalissimo: è cioè quella a lei conferita dal pensiero presente che, pensandola, la pone *conformemente alle proprie categorie.* Il passato è la proiezione omogenea del presente: l'interno graduale processo di formazione del presente atto spirituale. Non dunque dal passato al presente in senso naturalistico, ma, idealisticamente, dal presente al passato: mera analisi interna all'attualità del pensiero che vuole intendersi e possedersi nella pienezza del suo processo. Da questo nuovo punto di vista, la comune espressione da me usata per designar l'unità ed organicità della storia (« ascensione dal germe alla pianta ») assume un ben diverso significato da quello tradizionale: un significato ch'esclude ogni meccanismo e teleologismo ed anzi importa la realtà ed originalità della storia.

* * *

Se tutto ciò è vero — e proprio questo esige uno storicismo ispirato a un rigoroso idealismo critico — cadono tutte le obiezioni del Cesarini; e cadono quindi le correzioni apportate al mio pensiero. L'antinomia posta dal Cesarini tra un mio preteso *spiantamento ad imis* della scienza giuridica tradizionale e la

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

sua pretesa *integrazione* di questa scienza mediante nuove conoscenze valide pel presente, allo stesso titolo e modo della validità delle vecchie rispetto al passato, non ha fondamento. La scienza è uno svolgimento continuo ed unitario, un progressivo trasformarsi totale; non un meccanico giustapporsi di episodiche novità su un vecchio tronco inalterabile.

Per cui, se è assurdo intendere il rinnovamento scientifico come « spiantamento *ab imis* » della scienza tradizionale e sostituzione di essa con un sistema concettuale che si presenti come un'esplosione immediata; non meno assurdo è intenderlo al modo del Cesarini come un'« integrazione » parziale e frammentaria. Da ciò anche l'assurdità dell'antitesi posta dall'ideologismo politico, e non comprendo come riesumata e trasferita dal Cesarini sul terreno scientifico, tra programma massimo e programma minimo, tra *rivoluzione* e *riforma*. Infatti: è forse una novità peregrina che quelle due posizioni, pel solo fatto di essere assunte come i termini di un'antitesi, sono e debbono essere parimenti erronee (o unilaterali)? Che la verità non può non risiedere nella loro sintesi, cioè a dire in un nuovo e superiore concetto che ricomprenda, *mediandole,* quelle due unilateralità? La storia non fa salti, nè avanti nè indietro, e, d'altro lato, non subisce trasformazioni parziali e frammentarie: essa è solo e sempre un *progressivo modificarsi totale.* Riforma, in quanto continuità e quindi gradualità; rivoluzione, in quanto totalità e quindi radicalità. Solo così si fondono e s'inverano quei due concetti. I quali, isolatamente presi e contrapposti, involgono l'uno una reale cesura storica e l'esplosione immediata di un ordine eterogeneo, l'altro un disorganico ed empirico modificarsi parziale della realtà umana. Chiaro è invece, che, *nella realtà effettiva,* l'uno involge l'altro, con cui dialetticamente s'integra e s'identifica.

Che è, infatti, in concreto, una « rivoluzione »? È, per servirsi di un'immagine, lo spezzarsi improvviso — necessariamente improvviso od istantaneo, e quindi violento e di colpo — di una corda da lungo tempo tesa e giunta infine al limite massimo di tensione; è il cadere improvviso — cioè, da capo, necessariamente improvviso od istantaneo — degli ultimi puntelli d'un edificio da lungo tempo pericolante: d'un edificio, si badi bene, nel cui

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

interno s'era contemporaneamente e lentamente levata una nuova costruzione, che appare quindi *ex abrupto* all'occhio disincantato. Chiaro è dunque che una rivoluzione non è nulla di immediato e di eterogeneo ma *l'ultimo ed omogeneo atto d'un processo storico eversivo e costruttivo insieme, cioè a dire tutto ed essenzialmente rivoluzionario.* Per cui il comune modo d'intendere una rivoluzione (come una reale cesura ed esplosione storica d'un ordine eterogeneo) è semplicemente un equivoco: la spiegazione fallace di una volgare apparenza.

Ben più difficile ed insidioso è il contrapposto concetto di « riforma », per cui s'intende di solito la modificazione parziale, occasionale e saltuaria, di un ordine costituito: modificazione a volta a volta operata, *rebus ipsis dictantibus,* cioè a dire senza un programma globale ed unitario, formulato in base a una riflessa e completa visione della realtà storica che si deve modificare. È troppo chiaro che un tale modo d'intendere il rinnovarsi storico è quanto mai fittizio ed arbitrario; che riformare in concreto la realtà è possibile solo in funzione d'una completa e riflessa coscienza delle sue presenti difficoltà e contraddizioni e delle loro cause, cioè a dire di quelle nuove esigenze le quali lottano per affermarsi contro un ordine esaurito e tuttavia resistente. Comprendere, definire, ordinare in un programma compiuto e consapevole tali esigenze, storicamente costituitesi ed operanti su tutta la realtà, è condizione imprescindibile di ogni azione riformatrice concreta. La quale, nonchè empirica e disorganica, o frammentaria ed occasionale, è sempre e necessariamente organica e riflessa: *consapevolmente e sistematicamente operata in vista dei fini ultimi e più generali e con intenti rivoluzionari integrali.* Caratteri, che ben si accordano con la dovuta e ben intesa gradualità storica, intesa appunto come *graduale e sistematica attuazione nel tempo di un programma massimo.* Per cui, concludendo: massimo il programma; graduale l'esecuzione di esso.

Che è, daccapo, un'altra riprova dell'implicazione e coincidenza reciproca dei due opposti termini, rivoluzione e riforma, *nella realtà.* Solo così si elimina quell'ibrido coesistere di vecchio e di nuovo in cui si risolve un'empirica e disorganica azione ri-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

formatrice: coesistere, il quale più che un neutralizzarsi reciproco, è il continuo accrescersi e ingigantirsi di quell'incongruenza in cui consiste una crisi scientifica, spirituale, sociale. Non solo; ma si elimina anche l'assurda pretesa di superare una crisi avendo l'occhio al passato invece che all'avvenire; alla tradizione invece che a quelle nuove esigenze che son le vere forze risanatrici.

Il che, venendo alla fattispecie, significa questo: che se il corporativismo è veramente una novità storica (nel dichiarato senso di queste parole), esso non può non essere il lievito rinnovatore di tutto il diritto: non ramo particolare che venga ora ad aggiungersi alle altre branche immutate della scienza giuridica, ma principio vitale d'un'organica e compiuta ricostruzione di essa. Cosa evidente *ad oculos*, ove si pensi che sotto il nome di « diritto corporativo » si indica nientemeno che *un primo gruppo di istituti in cui si viene più o meno rigorosamente attuando una nuova forma storica di organizzazione economico-sociale;* forma di organizzazione, che deve di necessità incidere ed influire su tutti i rapporti, costituendone appunto il principio generale comune.

II.

Passiamo al secondo punto. Ritiene il Cesarini che il concetto scientifico del diritto da me formulato — e che, a suo credere, sarebbe stato da me qualificato « scientifico » in opposizione a quello « antiscientifico » finora dominante — sia la *traduzione in termini d'empiria,* e cioè di scienza giuridica, della famosa (o galeotta?) formula filosofica dell'identità di individuo e Stato. Ora, la traduzione in parola si ridurrebbe pel Cesarini a questo ragionamento: tutto ciò che accade e si svolge nel corpo sociale è opera dell'individuo; ma poichè, dunque, questo corpo sociale non può vivere e realizzarsi che mediante l'operare individuale, così tutto ciò che l'individuo opera è in realtà opera della società, realizzazione dell'ente sociale e suo modo di essere. Ma siffatta empirizzazione, obietta il Cesarini 1) non è logicamente possibile e legittima; 2) non

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

è, in linea di fatto, praticamente feconda; 3) non è, in ogni caso, operata e svolta nella sua compiutezza. E', intanto, incompleta e unilaterale, perchè se è impensabile e irreale l'individuo fuori del corpo sociale, non meno impensabile e irreale è il corpo sociale fuori dell'individuo; onde si potrà senza dubbio elidere il diritto privato nel diritto pubblico (l'individuo nello Stato), ma non si vede perchè si dovrebbe preferire questa elisione a quella del diritto pubblico nel privato (lo Stato nell' individuo), che è del pari implicita in quella posizione. La quale, compiutamente svolta, dà luogo pertanto, indifferentemente, alla tesi della totale negazione della libertà individuale (statalismo assoluto, tutto il diritto come diritto pubblico) e a quella della totale affermazione di questa libertà (liberismo assoluto, tutto il diritto come diritto privato). Or che dimostra ciò? Dimostra anche che la compiuta conversione di quella formula filosofica nei termini empirici propri della scienza giuridica è praticamente infeconda: incapace di un criterio storico direttivo e di distinte determinazioni concrete.

Ma ciò che più conta è che quella stessa « trasposizione » è illegittima. Illegittima, perchè altro è la filosofia, altro la scienza: se quella vive di unità, questa vive di distinzioni. Se la prima ricerca ed opera appunto l' ideale unità-identità del reale, la seconda attiene al molteplice empirico qual'esso è dato, e svanisce con l'elisione o trasvalutazione di questo. La logica della scienza è quella dell'identità formale: A=A (per cui individuo = individuo, Stato = Stato); mentre la logica della filosofia è quella dell'identità dialettica degli opposti (per cui individuo=Stato). Da ciò consegue, che constatata e definita la distinzione di individuo e Stato, concepiti appunto come *due* entità *date,* la scienza giuridica non può far altro che constatare e definire la varia ed innegabile coincidenza e dissidenza tra essi. E, infatti, la scienza giuridica, pur movendo sempre da quella distinzione, che è la condizione essenziale del suo costituirsi, è stata sempre in grado di stabilire, e ha sempre stabilito, le coincidenze innegabili che in determinate circostanze esistono, e in limiti sempre variabili sono sempre esistite, tra fini individuali e fini sociali.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

* * *

Potrei subito rilevare che il Cesarini non ha compreso la motivazione e la portata ideale del mio concetto del diritto. Infatti, ed anzitutto: qualificando come « scientifici » quelli che io ritengo i presupposti dell'ordinamento corporativo, non ho inteso affatto di contrapporli a quelli « antiscientifici » delle costruzioni giuridiche dominanti, e di porre quindi un'antitesi tra scienza e non-scienza, ma di negare od escludere una loro pretesa qualità filosofica: ho inteso semplicemente affermare che quei presupposti sono interni e congruenti al sistema dell'ordinamento corporativo, e non di altra e superiore natura; che sono appunto « scientifici » e non « filosofici ». Quella denominazione autorizzerebbe solo il sospetto che io postuli o ammetta la distinzione tra scienza e filosofia: sospetto, che si sarebbe chiarito col ricercare nel mio scritto (e negli altri) ciò che io penso di quella distinzione, e col portare l'esame dalle astratte enunciazioni formali all'operare di fatto (che è sempre quello che conta). Che fa invece il Cesarini? Convinto per suo conto della distinzione in parola (corrispondente a quella tradizionale fra il trascendentale e l'empirico), mi rimprovera proprio l'indistinzione, o meglio, il trasferimento arbitrario di un criterio nell'ambito di un altro criterio: la trasposizione immediata di una formula valida dal punto di vista speculativo nei disparati termini empirici della scienza giuridica (filosofismo).

Inoltre, anche il ragionamento che il Cesarini mi attribuisce per giungere ad operare quella pretesa trasposizione, è essenzialmente disforme da quello che io seguo per giungere a formulare il mio concetto del diritto (scientifico e filosofico insieme). Si rilegga il curioso ragionamento del Cesarini — curioso per la sua sofistica e claudicante consequenziarietà —, e lo si confronti con le corrispondenti enunciazioni teoriche contenute nella mia relazione. Io parto dal concetto fondamentale — vera e propria necessità del pensiero e quindi dell'esperienza — della realtà e apriorità del sistema sui suoi

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

elementi, *in quanto elementi singoli;* i quali, in detta accezione, non sono altro che il postumo risultato fittizio di una operazione astrattiva. L'individuo concreto è, per me, un'organica determinazione della società. Perciò appunto, individuo e società coincidono, come la vita (o la funzione) dell'organo coincide con quella dell'organismo. Il Cesarini mostra invece di ritenere per vero precisamente l'opposto: la realtà e apriorità dell' individuo rispetto al corpo sociale, che non è altro per lui, voglia o non voglia, se non una *risultante fittizia.*

Infatti: se tutto ciò che accade e si svolge nel corpo sociale è opera dell'individuo, mediante il quale soltanto può esso vivere e realizzarsi, come si può poi concludere che, *dunque,* tutto ciò che l' individuo opera è, *in realtà,* opera della società, realizzazione dell'ente sociale, ecc. ecc.? Se tutto ciò è vero o, almeno, vero a quel modo, tutto ciò che l' individuo opera è, *in realtà,*.... opera *dell' individuo* e non della società, o è di questa solo *fittiziamente,* metaforicamente. Per cui, se così stessero le cose, se questo fosse il ragionamento da me fatto o da fare, ben altri e ben più gravi di quelli rimproveratimi sarebbero i miei errori, ben altre e ben più gravi di quelle proposte le conseguenze da trarne. Non solo il preteso travestimento empirico da me operato della formula filosofica dell' identità sarebbe incompleto e unilaterale, ma addirittura, e radicalmente, erroneo; non solo dovrebbe esso integrarsi nel suo contrario, ma limitarsi esclusivamente a quest'ultima e opposta formulazione. Il diritto, tutto il diritto, potrebbe essere solo ed essenzialmente privato.

Io dico invece, e dimostro di poter dire, in piena coerenza con la dialettica idealistica, che il diritto, tutto il diritto, è solo ed essenzialmente pubblico. Ov'è chiaro che a questo termine assegno, e debbo poter assegnare, in coerenza sempre con la dialettica idealistica, un nuovo e superiore significato: un significato tale che include, *trasvalutandoli,* i due termini empirici della scienza tradizionale. Per cui, risoluto in tal senso tutto il diritto nel diritto pubblico, *e solo in esso,* ottengo precisamente un concetto ch'esaurisce l'essenza e la realtà del diritto, nè dà più luogo, logicamente, ad ulteriori conversioni.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

È quel che accade, tanto per richiamarmi ad esempi il più possibile noti e persuasivi per un filosofo, nelle solite distinzioni ed antinomie empiriche di oggetto e soggetto, natura e spirito, e via discorrendo. Che fa la logica idealistica in questi casi? Risolve il primo termine nel secondo, *e non viceversa;* e lo risolve in esso, in quanto gli assegna *un nuovo e superiore significato*: un significato tale che include, trasvalutandoli, i due termini empirici della distinzione ed antinomia corrente. Non dice, nè può nè deve dire l'opposto e cioè, p. es., che lo spirito è natura: distrugge anzi radicalmente la *realtà* di quest'ultima, per riaffermarla soltanto come la *negatività dialettica* del processo di autorealizzazione del primo. Il quale, nel nuovo e superiore significato, è appunto un processo dialettico, cioè la stessa sintesi e relazione e conversione degli opposti.

Chiarirò la mia tesi della risoluzione del diritto privato in quello pubblico, come *sola possibile e compiuta* risoluzione dialettica, chiarendo il processo in base al quale essa logicamente s' impone, e il superiore ed integrale significato in cui assumo, e debbo poter assumere, il concetto di diritto pubblico. Muovendo dalla nozione assolutamente organica dell' individuo (tutto e solo organizzato), io debbo intanto necessariamente concludere, appello anzi *a priori,* all' impensabilità ed inesistenza di un diritto privato, di un diritto inerente al *puro* individuo, al quale assegni e tuteli una *sua* sfera d'attività, distinta da quella *propria* dell'organismo. Debbo quindi necessariamente concludere, appello anzi *a priori,* all'esclusiva pensabilità ed esistenza di un diritto pubblico; ma, si ponga bene attenzione, di *un diritto pubblico il cui concetto non può più coincidere con quello tradizionale,* che, essendo appunto pensato e costruito come il termine d'un'antitesi, è per definizione, o per ciò stesso, tale da escludere tutta la zona assegnata al diritto privato e, anzi, da contrapporlesi. Il diritto pubblico, di cui si potrà e si dovrà parlare, non potrà più essere quello inerente a una collettività concepita come un'entità materiale, distinta e contrapposta all'individuo, ma quello che inerisce a un organismo *coincidente coi suoi organi individuali*: un diritto insieme dell' individuo e della collettività,

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

che sono perfettamente coincidenti. Tale concetto è manifestamente insuscettibile di ulteriore integrazione e conversione, poichè esso — *e solo esso* — è proprio la risoluzione sintetica dell'empirica antinomia corrente. Diritto privato equivale pertanto, a questa stregua, a negazione del diritto (e cioè dell'organizzazione sociale dell' individuo). Se l' individuo è tutto e solo organizzato, vale a dire, momento istituzionale dell'ente, il suo diritto non è, nè può essere altro, che il diritto stesso dell'ente in un suo determinato momento. Il che torna a riconfermare che solo il concetto di diritto pubblico è effettuale e legittimo; che solo esso risulta da una critica idealistica; che solo esso è suscettibile di realizzare la sintesi dei due mondi noti alla scienza tradizionale.

* * *

Statalismo assoluto, dunque, mi chiede il Cesarini, irretito anche nell'altra e conseguente antinomia intellettualistica di *statalismo* e *liberismo,* che sarebbero appunto le due forme politiche corrispondenti alle due opposte e, a suo credere, inconciliabili esigenze dell'organizzazione statale e della libertà individuale? Statalismo assoluto; ma non in quanto esclusione, sibbene in quanto celebrazione e potenziamento della libertà. Giacchè individuo e Stato, libertà e organizzazione, non sono termini logicamente inconciliabili, contraddittorî, anzi reciprocamente includentisi, coincidenti. Inconciliabili sono, o sembrano, finchè individuo e Stato vengono entificati, e cioè posti e pensati come *due entità autonome,* reciprocamente estranee e quindi, di necessità, limitantisi dall'esterno. Posizione e pensamento erronei, poichè almeno lo Stato suppone ed implica l' individuo. Che è infatti lo Stato se non una *formazione dell'individuo,* se non una realtà « individuale »? Perchè inconciliabilità vi fosse, almeno in senso assoluto, occorrerebbe poter pensare lo Stato come una realtà extra-individuale, un'entità eterogenea originaria, cioè cosa evidentemente

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

impensabile. Tuttavia, anche ammessa la genesi individuale dello Stato nel *senso corrente,* anche cioè riconosciuto lo Stato come una formazione secondaria e derivata dell' individuo (superamento *empiristico* del grossolano *realismo* politico che ipostatizza lo Stato fuori e contro l' individuo), dovrebbe certo riaffermarsi di nuovo tale inconciliabiltà, per l'ovvio motivo che lo Stato, con la sua disciplina e con la sua organizzazione potrebbe costituirsi e vivere solo in virtù e nella misura della limitazione, sia pure spontanea, dell' individuo: la realtà e sfera d'azione dell'uno coinciderebbe con la menomazione della realtà e sfera d'azione dell'altro. Ma è proprio esatto questo modo d' intendere l' individuo e lo Stato come un *prius* ed un *posterius,* come « due » entità sia pure omogenee: originaria e sufficiente la prima, derivata e secondaria l'altra? Non è esatto; poichè se lo Stato esiste solo nell' individuo e per l' individuo, l' individuo esiste solo nello Stato e per lo Stato (che è per noi sinonimo di organizzazione sociale).

Quei termini sono entrambi originarî: originariamente connessi e reciprocamente necessarî. E' infatti acquisito alla filosofia del diritto che l'individuo pone e percepisce sè stesso, come individuo, in quanto *si distingue* dagli altri; che l'alterità non è qualcosa di postumo e di estrinseco, ma di contemporaneo e di coessenziale all'individuo; che sorge in una con esso: con l'atto e nell'atto spirituale dell' individuo. Acquisito è anche che tale alterità non è bruta molteplicità, ma *relazione;* non è limite e negazione dell' individuo, che ad essa quindi si contrapponga e cerchi sottrarsi, ma *società* e ricchezza intima dello spirito. Il cui mondo è tanto più vivo e complesso quanto più vasta e salda è questa vita di relazione interiore. L' individuo, con la sua libertà creatrice, è società e organizzazione interiore: quella società e organizzazione interiore a cui bisogna guardare per intendere veramente lo Stato: per intenderlo qual'esso è *veramente.* Per cui, se organizzazione non c'è fuori e senza l'attività creatrice dell' individuo, nemmeno c'è individuo fuori e senza la sua interna e tutta spirituale vita di relazione (la cui organicità è la sua stessa originarietà e indissolubilità). Il problema, adunque,

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

ove sia speculativamente posto, è perentoriamente risoluto nel senso che nessuna antinomia esiste ed è possibile tra statalismo e liberismo: che proprio e solo lo Stato (o l'organismo sociale), idealisticamente ravvisato nella sua originaria e spirituale natura, realizza la libertà. Ma poichè non scrivo solo per un filosofo — anzi, questa vertenza è demandata proprio al giudizio di quelle brave persone che la pretendono a non filosofi —, farò altre considerazioni ovvie.

Libertà o attività creatrice conforme all'originale ed illimitata inventiva dell'individuo non si dà solo fuori dell'organizzazione sociale (o nel c. d. stato di natura, che è lo stato ipotetico d'un anarchico isolamento in cui l'individuo vuole e pone in essere un mondo particolarmente suo, governabile e mutabile a suo piacimento), ma anche in una solida e compiuta organizzazione sociale: in uno stato siffatto, in cui l'individuo sussista e viva soltanto come organo della società. La quale, infatti, per assorbente e vincolante che sia, deve di necessità consentire ed anzi esigere, se vuol sussistere e svilupparsi, che l'individuo operi: operi *come solo può operare*: congenialmente alla sua propria ed originale natura, alla sua insopprimibile e incomprimibile personalità. Ora, originalità è libertà. Libertà, che in uno stato sociale, quanto più solido e compiuto, nonchè negata o limitata, è necessaria ed accresciuta: accresciuta, *proprio perchè* esige uno sforzo e pone in essere una somma infinitamente più grande di energie creative, che non si esprimono in un labile mondo particolare, ma improntano un mondo che si perenna e si sviluppa nel tempo e s'avvantaggia di tutta l'attività dello spirito. A conti fatti, anche quella del *socius* è libertà; è anzi una libertà superiore.

Inutile digressione e ripetizione monotona d'un vecchio tema speculativo, quella ora compiuta? Tutt'altro. Essa ci avvia infatti a concludere che *non è vero che l'iniziativa individuale, per esserci, debba esser privata* — o socialmente disorganizzata, indisciplinata. Il concetto d'iniziativa privata (fondamento etico ed economico del diritto privato) è la formulazione erronea d'una giusta e perentoria esigenza: dell'esigenza della libertà creatrice ed originale dell'individuo; dell'esigenza

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

che si affermi integra e piena quella personalità individuale, che è il principio produttivo ed evolutivo della società, il fondamento del suo valore. Sia pure organizzata e disciplinata, e cioè trasferita dal caos d'una pura molteplicità in un sistema sociale; sia pure posta al servizio d'una collettività e governata da essa secondo un piano unitario e consapevole; in una parola, *sia pur convertita da privata in pubblica l'iniziativa individuale sussiste*: sussiste e si potenzia nella sua essenziale e indistruttibile individualità. L'iniziativa, insomma, può essere anche pubblica e, come tale, sempre e solo dell'individuo.

Per cui, concludendo, la mia concezione istituzionalistica del diritto è non solo rigorosamente adeguata al principio speculativo dell'idealismo; ma escludendo l'opposta e contraddittoria nozione del diritto privato, è anche praticamente feconda. Resta ora da dimostrare che essa non è il prodotto d'una trasposizione arbitraria d'un principio speculativo nel disparato ordine empirico della scienza giuridica.

* * *

Sono giunto così al vero centro ideale di questa discussione: al problema del *rapporto tra scienza e filosofia*.

Come si è visto, scienza e filosofia sarebbero pel Cesarini *due* forme conoscitive distinte, ed anzi *contraddittorie*: empirico-realistica l'una, trascendentale-dialettica l'altra. Molteplicità e unità sarebbero i loro mondi: mondi distinti ed eterogenei, in quanto la prima sussisterebbe soltanto come *mera molteplicità di dati,* la seconda soltanto come *vuota unità dialettica*. La posizione del Cesarini, sostanzialmente conforme alle teorie dominanti, accoglie e teorizza *un'incongruenza ideale e storica,* sboccando in un assurdo palese che finisce col vanificare così la scienza come la filosofia. Che è, infatti, la realtà? Molteplice empirico-realistico o vuota unità dialettica? Evidentemente, nè l'uno nè l'altra nella loro singolarità ed esclusione reciproca. Con altrettanta evidenza, neanche la

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

loro somma, poichè la somma di due unilateralità reciprocamente escludentisi non vale a modificarle ed a costituir l'unità. Sarà e potrà essere solo la loro *sintesi*, cioè qualcosa di essenzialmente diverso, *unico e superiore*. E poichè dire « reale » è dire « conoscere » (come il Cesarini ben sa), necessariamente unica ed omogenea e, così soltanto, adeguata — e non duplice, contradittoria e parimente impari — è e dev'essere la conoscenza: conoscenza tale da ricomprendere *insieme e alla stessa stregua* così l'unità come la molteplicità. Il che porta a negare: 1) che il solo e proprio modo di essere o concepire il molteplice sia quello realistico-empirico; 2) che il solo e proprio modo di essere o concepir l'unità sia quello astrattamente ideale (dialettismo vuoto e indiscriminabile); porta a riaffermare: 3) *la logica omogeneità e implicazione reciproca dell'uno e del molteplice*. L'uno è e dev'essere l'interna ed omogenea unità *del* molteplice; e, questo, l'interna ed omogenea moltiplicazione *dell'*uno. I due termini, costituenti *un'opposizione omogenea e non una dualità eterogeneo-contradittoria*, sono e debbono esser vivi e reali l'uno nell'altro. Onde, niente dualità ed eterogeneità di scienza e filosofia, ma un'unica ed unitaria conoscenza, scientifica e filosofica insieme. Conoscenza insieme dell'uno e del molteplice o *concretamente e differenziatamente dialettica*. Il che risulta chiaro avvertendo che quel che si dice « molteplice empirico » — preteso contenuto e fondamento della scienza — è il molteplice avulso con un atto d'arbitrio dall'unità, e quindi entificato, ipostatizzato; e, viceversa, quel che si dice « unità ideale » — preteso contenuto e fondamento della filosofia — è l'unità avulsa dalla molteplicità, e quindi anch'essa entificata, ipostatizzata. Restauriamo l'unità dei due termini arbitrariamente scissi ed avremo anche la loro logica *omogeneità* e *correlatività*.

D'altronde, è sempre dimostrabile che la realtà del molteplice non è affatto condizionata a una considerazione realistica, talchè distrutta quest'ultima sfumi esso stesso e sfumi conseguentemente la scienza come concreto e determinato conoscere: che il molteplice, e quindi la scienza, sussiste anche, *e davvero,* ad una considerazione unitaria o immanentistico-dia-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

lettica della realtà (filosofia). La quale adunque comporta e include quella conoscenza particolare del mondo in cui consiste la scienza; è anzi scienza essa stessa.

Che è, infatti, la scienza? È il mondo dell'oggettività e della molteplicità: la conoscenza dell'oggetto particolare: solo dell'oggetto e, di esso, solo in quanto particolare. Senza « oggetto » come oggetto « particolare » non c'è scienza. Ma chi ha detto che l'oggetto particolare, contenuto e fondamento della scienza, è *necessariamente* un oggetto empirico-realistico, cioè un puro molteplice « extra-subiettivo », una molteplicità « data »? È intanto da osservare (al Cesarini è solo da ricordare) che il così detto « dato » è poi un « costruito ». Or la coscienza critica della spiritualità dell'oggetto (come costruzione o posizione del pensiero) dovrebbe immediatamente importare l'eliminazione del dato, e perciò d'una scienza a questa stregua costituita. Ma no: l'oggetto della scienza, si dice o per lo meno si pensa, è proprio un « costruito come dato »: solo questo è l'oggetto autorizzante la scienza ed assumibile dalla scienza (empirio-criticismo, ecc.). Ecco una trovata bellissima, ma amenissima: un rattoppo, tanto inutile quanto impossibile, che vuol far coesistere, *e così* conciliare, due posizioni storico-ideali disparate e contradittorie: l'idealismo e il realismo. Rattoppo ispirato da riverenziale timore per la scienza tradizionale e da sfiducia nella virtù creatrice e riformatrice della scienza da parte del nuovo principio speculativo. Ma in verità, scoperta e riconosciuta la spiritualità del conoscere per cui l'oggetto è posto e risoluto dal pensiero, l'oggetto assume e deve assumere il valore di *dato dallo spirito a se stesso*, e cioè di « pensato », ond'esso perde e deve perdere il carattere d'immediatezza realistica che quel rattoppo pretende in qualche modo conservargli. Oggetto sì, ma mediato e assimilato al pensiero — come solo è e può essere —, e conseguentemente dotato di caratteristiche opposte a quello dell'empirismo realistico. Il che conferma che la realtà dell'oggetto, *e quindi la scienza*, non è affatto condizionata a quella concezione, ma esiste anche, e davvero, dal punto di vista speculativo proprio dell'idealismo. Tale scienza, sorgendo sul fondamento e nel-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

l'ambito dell'idealismo, che è appunto una filosofia, una concezione unitaria ed universale della realtà, è filosofica; come, si badi bene, è filosofica la vecchia scienza, per definizione e qualificatamente, empirico-realistica: espressione e costruzione cioè di una filosofia: del realismo. Per cui, niente, e a nessun patto, dualità ed eterogeneità sostanziale e necessaria di scienza e filosofia: ma un'unica conoscenza omogenea: conoscenza che implica i due momenti inscindibili e non ipostatizzabili dell'unità-universalità (Essere pel realismo; Spirito o Soggetto per l'idealismo) e della molteplicità-particolarità. Momenti inscindibili e non ipostatizzabili, cioè non assegnabili a due distinti processi conoscitivi, *sia pure omogenei*: la scienza e la filosofia: ove la scienza si configuri come la conoscenza della molteplicità e della particolarità, e la filosofia come la conoscenza dell'unità e dell'universalità. E ciò perchè il molteplice si conosce solo e necessariamente nella e per la unità; come l'unità per converso si conosce solo e necessariamente nella e per la molteplicità. Quando si va a vedere, la conoscenza c. d. scientifica (obiettiva e particolare) è sempre, implicitamente o esplicitamente, filosofica (unitaria e sistematica); e viceversa. Insomma: l'oggetto particolare si pone e pensa solo in funzione d' una filosofia, d' un concetto unitario ed universale della realtà; come quest' ultimo non può attingersi che nel processo del determinato conoscere costituente la scienza: non si può anzi concretare, a sua volta, che in una conoscenza obiettiva e particolare.

Quindi? Quindi, il dualismo posto dal Cesarini sulla falsariga delle teorie dominanti è un semplice equivoco: il teorizzamento di un'incongruenza storica, *la traduzione di un dissidio storico in una distinzione gnoseologica.* Intendo alludere al movimento neo-critico della seconda metà del secolo scorso, quando si riacquistò la coscienza del problema conoscitivo posto da Kant ed obliato dal movimento positivistico. La gnoseologia kantiana — rimessa su gli altari, fatta oggetto di trattazione « speciale » ed avviata a meravigliosi sviluppi e costruzioni culminanti nell' idealismo italiano contemporaneo — si profilò allora, e sempre più, come « filosofia »: fu anzi

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

annunciata come « rinascita della filosofia » contro e sopra la « scienza ». Per la quale s'intese allora, e sempre più, la scienza positivistica o empirico-realistica, la scienza ignara del criticismo, costruita cioè indipendentemente da quel problema gnoseologico, col quale appunto s'identificò, *sic et simpliciter*, la filosofia. Di qui l'ipostasi di un duplice mondo conoscitivo: puramente « scientifico » l'uno e, in quanto tale, *essenzialmente* legato a un' intuizione empirico-realistica; puramente « filosofico » l'altro e, in quanto tale, *essenzialmente* legato a un' intuizione trascendentale-dialettica. Da un lato, il *puro* molteplice come molteplice empirico-realistico; dall'altro, la *pura* unità come unità trascendentale-dialettica. Semplice equivoco che, disconoscendo da un lato il carattere filosofico della scienza positivistica legata appunto al realismo e dall'altro lato l' interna virtualità scientifica della gnoseologia idealistica, *ipostatizzava in due forme conoscitive distinte ed eterogenee due diverse forme storiche del conoscere*: forme insieme scientifiche e filosofiche (per quanto solo implicitamente). Equivoco sempre più rinsaldatosi col sempre maggiore appartarsi dei c. d. filosofi dai « problemi » dell'esperienza e dei c. d. scienziati dal « problema » dell' esperienza, che sono appunto reciprocamente connessi e condizionati. Di qui, l' incancrenirsi della pseudo-scienza empirico-realistica e della pseudo-filosofia formalistico-dialettica.

Qual'è oggi il nostro compito? il nostro dovere? Fare scienza con la consapevolezza riflessa del suo valore speculativo, e, poichè sappiamo che la filosofia, la concezione unitaria ed universale del mondo, non può che essere quella scaturita da Kant, fare *scienza critico-idealistica*, e cioè consapevole della spiritualità dell'oggetto; e, d'altro lato, fare filosofia con la consapevolezza riflessa del suo valore scientifico, cioè uscire una buona volta dal limbo dell'astratta unità dialettica, del vuoto « concetto » intellettualistico dello spirito per attingere la concretezza e la « vita » dello spirito stesso. Così operando ci avvedremo di fare e poter fare un'unica cosa: *pensare concretamente*: l'unità e la molteplicità come momenti congrui ed inscindibili dell'unico ed unitario conoscere.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Che è appunto, bene o male che vada, il tentativo compiuto nella mia relazione: tentativo di formulare un concetto del diritto che fosse *l' intima ed immediata* attuazione « scientifica » della teoria « filosofica » dell' identità di individuo e Stato, e non arbitraria *traduzione* di essa nei disparati termini empirici della scienza giuridica; il tentativo di dimostrare come quella dottrina fosse immediatamente e per se stessa scientifica, cioè principio critico-costruttivo, reale autocoscienza critico-dialettica del positivo, particolare conoscere. Manca forse nella mia relazione lo sviluppo sistematico di quel concetto istituzionalistico del diritto? Verissimo; ma essa voleva solo impostare le « prime linee » di una teoria generale del diritto corporativo, e non tracciarne minutamente il sistema; nè, d'altra parte, potrà inferirsi dal fatto di questa voluta limitazione l' impossibilità logica di procedere, anzi, di « fare un sol passo sulla strada della scienza giuridica ». Come e perchè la consapevolezza critica dell' identità di individuo e Stato — consapevolezza che importa, da un lato, l'elisione dell'astratto individuo e del connesso diritto privato e, dall'altro lato, l'elisione dello Stato-ente superindividuale e della congiunta immedesimazione di esso con l'organizzazione di governo — può *logicamente* vanificare la scienza? Perchè la scienza giuridica non deve potersi costruire in funzione di quel criterio pubblicistico, che è l' insuperabile istanza d'una critica speculativa, il solo *vero* concetto della realtà giuridica? Perchè deve scindere e contrapporre due termini effettivamente inscindibili, concretamente coincidenti? Perchè il concetto del diritto da me formulato, concetto che ricomprende ed assimila così lo Stato tradizionale (= organizzazione di governo) come la c. d. sfera dell'autonomia, deve impedire *un infinito sistema di distinzioni scientifiche corrispettive alle posizioni virtualmente infinite dell'organismo statale?*

Come negare questa ovvia ed irrecusabile possibilità logica?

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

III.

Ed eccomi finalmente al terzo ed ultimo punto: al problema della conversione critico-idealistica da me operata della distinzione empirico-realistica di diritto privato e di diritto pubblico (come, appunto, due sfere *eterogenee,* giustapposte e contrapposte) in distinzione tecnica *omogenea* (posizioni istituzionali *solo* normativamente previste e posizioni istituzionali *anche* materialmente costituite: « estemporanee » le une, « permanenti » le altre). Distinzione che, guarda caso, esclama meravigliato il Cesarini, corrisponde proprio a quella tradizionale, ma che dal punto di vista speculativo unitario in cui io mi colloco — punto di vista intrinsecamente incapace di porre e di fondare distinzioni — sarebbe intrinsecamente impossibile ed illegittima. Tant'è vero che, a un interno esame di merito, quella mia distinzione risulta insussistente, perchè fra la pura previsione normativa (o posizione di una norma) e la materiale costituzione della posizione stessa potrà esservi solo una differenza cronologica, di « prima » e di « poi », assolutamente incapace di assicurare un'effettiva distinzione. Infatti, una previsione normativa dovrà *poi* materialmente costituirsi, allo stessissimo modo che una posizione materialmente costituita dovrà *prima* essere normativamente prevista. Si riporrà il carattere distintivo nel fatto che la prima è qualcosa di « estemporaneo », mentre la seconda è qualcosa di « permanente »? Ma questa differenza, del tutto « estrinseca e contingente », *vien meno* se si considerano entrambe le posizioni nel loro concreto esistere, cioè come effettiva organizzazione (complessa o semplice) di determinati individui (pochi o molti), i quali agiscono, sempre secondo il Volpicelli, come tramiti e portatori del volere sociale. « Nè per la struttura, nè per il fine, che appunto è sempre sociale [nel senso tecnico di istituzionale-statale], le due posizioni possono differire. Sono entrambe posizioni organiche del corpo sociale o dello Stato, e compratore e venditore e notaio che stipula la

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

compravendita e giudice che decide sull' interpretazione del contratto sono tutti egualmente organi statuali ». Non distinzione, adunque, ma indistinzione o sostanziale medesimezza delle più varie e disparate figure e posizioni del diritto. Tuttavia, non vi sarebbe nulla di male ad adottare quella terminologia, chiamando e configurando appunto come organo dello Stato non solo l'ufficio che fa pagare l' imposta, ma anche il contribuente che la paga, se purtroppo non fossero possibili dei casi in cui il contribuente è tale solo in astratto, e non in concreto. Diremo, in questo caso, che si tratta non dell'organizzazione istituzionale dell'ente, ma della sua disorganizzazione? Ma allora così il debitore che non paga come il delinquente che ruba, tutti coloro insomma che ledono un diritto e violano una norma sarebbero semplicemente dei *disorganizzati*. E poichè di fronte alla posizione pubblicistica si erge con pari diritto e simultaneamente quella privatistica, così il debitore inadempiente come il ladro verrebbero ad essere, secondo la logica del sistema giuridico concepito dal sottoscritto, non soltanto dei disorganizzati, ma anche — ed appunto per ciò — dei campioni del diritto privato.

* * *

Quest'ultima parte della critica del Cesarini sarebbe invero la decisiva, perchè lungi dal divagare nel campo delle astratte teorie, entra risolutamente nel merito della questione, affrontandola sul concreto terreno del fatto. Quale valore potrebbero mai avere le mie tesi, se fossero appunto incapaci di dimostrarlo nella realtà? Ma, purtroppo, proprio questa è la parte più fragile delle argomentazioni del Cesarini. Il quale, intanto, si meraviglia, con mia meraviglia, della puntuale corrispondenza tra la distinzione che io pongo nell'ambito delle posizioni istituzionali e quella, tuttora dominante, fra diritto pubblico e diritto privato. Ma la mia distinzione e la corrispondenza tra essa e quella tradizionale non erano state forse deliberatamente e dichiaratamente volute e ricercate? Non voleva

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

essere forse la mia distinzione l'*equivalente critico* di quella tradizionale; non volevo forse dimostrare con essa *in che si risolva,* rigorosamente o idealisticamente pensata, quella tradizionale? In primo luogo, adunque, nessuna meraviglia. Resta allora l'argomentazione in contrario che la differenza da me posta nell'ambito delle posizioni istituzionali — posizioni istituzionali, e perciò pubblicistiche, in cui del pari consistono entrambe le sfere di istituti giuridici distinti e contrapposti dalla scuola —, è « del tutto estrinseca e contingente »? Ma proprio questo era l'intento, il deliberato e dichiarato proposito che io volevo raggiungere con la mia distinzione! *Dimostrare l'estrinsecità e contingenza, ossia l'omogeneità sostanziale della vecchia distinzione,* criticamente ripensata, contro la comune, pervicace opinione di un suo preteso valore categorico. Proprio così: nè per la struttura, nè per il fine i due ordini di posizioni possono differire. Differiscono solo, ma perentoriamente, per la rispettiva « estemporaneità » e « permanenza »: per un carattere estrinseco e contingente, *ma non perciò insussistente e indeterminato;* anzi, tanto perentorio e preciso quanto erroneo e fantastico è il preteso carattere sostanziale assegnato dalla tradizione (« statualità »; « individualità »).

Ma qual valore scientifico si potrà mai riconoscere, insisterà il Cesarini, a una distinzione estrinseca e contingente? Riconoscerla tale è già denegare il suo valore scientifico, e però escluderla dal dominio della scienza. La scienza è, infatti, « vero ed effettivo » conoscere; ma tale essa non è, nè può essere, ove « estrinseci e contingenti » siano i suoi concetti, che non sono appunto altra cosa dalle sue distinzioni. Ora, allorchè io affermo, o, per esser più esatto, condivido l'affermazione del Cesarini, che quella mia distinzione è empirica e contingente, intendo semplicemente *negare che sia categorica,* vale a dire una distinzione assoluta o di natura (una « dualità »); non intendo cioè assegnare a quell'espressione un senso ed un valore positivo (riammettendo dalla finestra quella realtà o considerazione empirica che ho cacciato dalla porta), ma un senso ed un valore polemico contro l'usuale modo d' intendere le distinzioni scientifiche (cioè come «assolute »).

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

La realtà è una, categoricamente una ed omogenea, talchè le sue distinzioni — innegabili e imprescindibili all'esistenza del mondo o, meglio, della realtà come mondo — non possono essere, e ciò per definizione, assolute, eterogenee; non possono cioè importare una contraddittoria moltiplicazione reale dell'unità. Le distinzioni sono e debbono essere per definizione omogenee, e non sostanziali. Ciò val quanto affermare che sono « storiche », se è vero che la storia è il processo di differenziamento dell'uno: sì differenziamento e processo, ma unitario, e cioè tale da importare l'omogeneità sostanziale dei suoi differenziati momenti, senza di che non c'è processo e passaggio ma statica e irrelata molteplicità naturale. Se adunque il concetto di distinzione implica quello di omogeneità di natura ed i connessi caratteri di relatività e risolubiiità dei distinti, escludendo l'opposto e contraddittorio concetto di moltiplicazione reale e sostanziale; condizione necessaria e sufficiente perchè si abbia una distinzione è che essa sia storicamente effettiva e precisabile. *Storicità* e *precisabilità* sono i soli ed essenziali caratteri di una distinzione; la quale assurge al valore di distinzione scientifica se e in quanto è posta con la riflessa coscienza della sua natura storica (di costruzione spirituale intrinsecamente risolubile e relativa) e se e in quanto è formulata e assunta in modo univoco e preciso.

Passiamo ora alla fattispecie. Che ha fatto qui l'incriminato Volpicelli? Ha negato una dualità di mondi giuridici eterogenei, giustapposti e contrapposti (diritto pubblico e diritto privato; diritto dell'« ente-Stato » ecc. ecc., e diritto dell'« ente-individuo »), e l'ha convertita in una semplice distinzione omogenea: ha restaurato l'unità e omogeneità del diritto (come tutto ed esclusivamente statale nel senso sopra chiarito), congruamente riatteggiandovi la distinzione tradizionale; cioè, riatteggiandola in modo che, tuttavia sussistendo come distinzione, non infranga e moltiplichi l'unità sostanziale e caratteristica del diritto (la sua intrinseca ed esclusiva statualità). Vi è riuscito? Ecco il problema: problema, che dovrà riconoscersi risoluto ove il carattere distintivo sia tale che, senza infrangere l'unità o importare una

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

reale eterogeneità di momenti, risulti tuttavia effettiva e ben precisabile (sul fondamento e nell'ambito dell'unità omogenea del diritto). Che non infranga tale unità è anche troppo pacifico, almeno pel Cesarini che ne contesta appunto il valore differenziale. Resta dunque da dimostrarne proprio la contestata effettività e precisabilità: effettività e precisabilità della mia distinzione, che non si può certo impugnare con lo specioso argomento della sua empiricità e contingenza, caratteri che abbiamo visto coincidere con quella risolubilità e relatività storica che sono essenzialmente proprie di ogni distinzione scientifica. Si tratta quindi di esaminare, in linea di fatto, se i caratteri che ho addotto, dell'estemporaneità e della permanenza delle posizioni istituzionali, siano appunto effettivi e ben precisabili. Ora, voglia o non voglia il Cesarini, quei caratteri sono innegabili e rigorosamente contrassegnabili. Che poi, *nel loro concreto esistere*, le posizioni istituzionali solo normativamente previste e quelle anche materialmente costituite *si equivalgano*, nel senso che sono e si risolvono entrambe in organizzazione istituzionale dell'ente, e solo di esso, ciò è pacifico, *e proprio in tesi;* ma ciò non toglie nulla al diversissimo modo del loro regolamento giuridico. Sta di fatto che quella distinzione nell'ordinamento giuridico esiste, ed esiste proprio nel senso e coi caratteri da me precisati.

E sono alla conclusione. Ritiene il Cesarini che a concepire il diritto come tutto e solo organizzazione dello Stato (per cui « organo dello Stato » non è soltanto l'ufficio che fa pagare l'imposta, ma anche il contribuente che la paga), si opponga questa difficoltà: che spesso e volentieri il contribuente è tale solo in astratto e non concreto. O perchè mai solo il contribuente? Non è possibile anche che niente più che un bel concetto giuridico sia pure l'ufficio che fa pagare l'imposta: che la fa pagare effettivamente e nella misura e nel modo dovuti? Ancora. Non vedo alcun motivo di scandalo e nessuna difficoltà scandalosa nella conseguente equiparazione etica e giuridica, a parte la sola empirica differenza di grado, tra il debitore che non paga e il delinquente che ruba, fra tutti coloro insomma che

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

ledono un diritto e violano una norma, e nella conseguente qualificazione di essi come semplici (!) *disorganizzati*. Ledere un diritto o violare una norma, che altro è e può essere se non disorganizzare il corpo sociale, cioè lo Stato? Se diritto è organizzazione, che altro è e può essere il suo contrario o la sua negazione (=l'antigiuridico) se non disorganizzazione? E poichè la concezione pravitistica, come abbiamo veduto, non è l'equivalente logico compossibile, ma il contrario e la negazione di quella pubblicistica, qual dubbio o meraviglia che così il debitore inadempiente come il ladro non siano soltanto dei disorganizzati, ma, proprio per ciò, dei campioni del diritto privato?

Che paura delle parole è mai questa, caro Cesarini?

Arnaldo Volpicelli

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

BIBLIOTECA NAZIONALE CENTRALE ROMA
* RIVISTE *